

# Zorgen voor de jeugd

Transitie Autoriteit Jeugd

Derde jaarrapportage

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>3-4</b>
<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>5</b>
Twee jaar Jeugdwet: observaties	
1.1 Na de transitie zetten gemeenten kleine stappen naar inhoudelijke vernieuwing	6
1.2 Contractering: van financiële naar inhoudelijke sturing	8
1.3 Positief over Jeugdwet, maar ook zorgen over de transformatie	13
1.4 Conclusies	15
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>17</b>
Randvoorwaarden voor transformatie	
2.1 De basis moet op orde komen: inregelproblemen dreigen structureel te worden	17
2.2 Toereikende middelen zowel op macro als gemeentelijk niveau randvoorwaardelijk voor transformatie	22
2.3 Voor de (hoog)specialistische jeugdhulpaanbieders en de GI's is het speelveld zeer ingewikkeld geworden	23
2.4 Transformatie op vier niveaus: jeugd, professionals, jeugdhulpaanbieders en gemeenten	24
2.5 Transformatie vereist monitoring, onderzoek en kennisuitwisseling	26
2.6 Rust, stabiliteit en extra impulsen voor transformatie	27
2.7 Conclusies	27
<b>Hoofdstuk 3</b>	<b>29</b>
Slotbeschouwing en aanbevelingen	
3.1 Noodzakelijke randvoorwaarden om het stelsel goed te laten functioneren	30
3.2 Partijen: organiseer rust, ruimte en regie	31
<b>Bijlage 1</b>	<b>35</b>
De Transitie Autoriteit Jeugd adviseert en bemiddelt	
<b>Bijlage 2</b>	<b>39</b>
Casusbeschrijvingen/een aantal vernieuwende praktijkvoorbeelden	
<b>Bijlage 3</b>	<b>49</b>
Deelnemers rondetafelgesprekken TAJ januari tot en met maart 2017	

# Voorwoord

De jeugd heeft de toekomst. Dat lijkt een open deur, maar het lukt een aantal jongeren op weg naar volwassenheid niet zo gemakkelijk daar doorheen te stappen. Voor hen is de Jeugdwet bedoeld.

De Jeugdwet is sinds 2015 in werking. Voor alle betrokken partijen was het wennen. Voor de jongeren en hun opvoeders om hun weg te vinden naar het juiste “loket”, voor de gemeenten om de toegang tot de jeugdhulp op te bouwen en zich erop in te richten, en voor jeugdhulpaanbieders die taken zagen veranderen en/of verdwijnen, en te maken kregen met contractering van veel verschillende partijen en marktwerking.

Het goede nieuws is dat de Jeugdwet ondanks alle aanloopproblemen breed wordt gedragen. Alle partijen met wie wij als Transitie Autoriteit Jeugd te maken hebben, onderschrijven de filosofie van interventies op maat, zo vroeg mogelijk, zo dichtbij als mogelijk en in samenhang. En dat gemeenten hierin een logische rol hebben om dat te organiseren. Het glas is meer dan half vol, is de conclusie van de eerste twee jaar ervaringen met de Jeugdwet.

Maar het is zaak het glas niet om te stoten. Het draagvlak voor de Jeugdwet kan eroderen en de in te zetten transformatie kan stagneren wanneer onderliggende vraagstukken onvoldoende worden geadresseerd. Wij stellen vast dat het tempo van het innen van de baten van effectievere jeugdhulp lager ligt dan dat van de opgelegde bezuinigingen, wat zowel gemeenten als jeugdhulpaanbieders voor lastige afwegingen stelt. Dat gegeven, plus het feit dat een aantal inregelproblemen structureel dreigt te worden, vraagt om doelgerichte maatregelen zodat de transformatie van de jeugdhulp verder van de grond kan komen.

Daartoe is nodig dat de veelheid en variëteit in contractvoorwaarden, afrekening en verantwoording, voor zover die niet te maken hebben met diversiteit in gemeentelijke doelstellingen, wordt teruggedrongen. Het kan niet de bedoeling zijn dat overbodige administratieve lasten ten koste gaan van de voor jeugdhulp bedoelde middelen.

Een tweede, nog bedreigender knelpunt zijn de groeiende liquiditeitsproblemen bij een toenemend aantal (boven)regionale aanbieders. Soms als gevolg van onvoldoende inzicht in realistische kostprijzen en daarop gebaseerde tarieven, maar vaker als gevolg van gebrek aan werkkapitaal door de omschakeling van subsidiëring of bevoorschotting vooraf naar betaling achteraf – vooral waar de behandelduur lang en duur is en/of betaling om administratieve redenen uitblijft. Als gemeenten en aanbieders hiervoor in onderling overleg geen oplossingen weten te vinden, is het gevaar groot dat essentiële functies van jeugdhulp in het gedrang komen.



v.l.n.r. Pieter van Geel, Marjanne Sint, Coşkun Çörüz

De Transitie Autoriteit Jeugd zal zich in dit laatste jaar van haar bestaan inzetten om deze problemen waar nodig te adresseren en zo mogelijk te mitigeren. Jongeren hebben recht op een bij hen passende toekomst. Juist als ze daarbij steun in de rug nodig hebben in de vorm van jeugdhulp. Daarom spreken wij de verwachting uit dat alle partijen zich zullen inzetten om de jeugdhulp te transformeren op de manier die de Jeugdwet heeft bedoeld.

*Drs. Marjanne Sint,  
Voorzitter Transitie Autoriteit Jeugd*

# Hoofdstuk 1

## Twee jaar Jeugdwet: observaties

Wij beginnen deze jaarrapportage met een terugblik op de eerste twee jaar van de uitvoering van de Jeugdwet door gemeenten. Deze rapportage is gebaseerd op de uitkomsten van het onderzoek naar met name specialistische jeugdhulpaanbieders dat begin 2017 in opdracht van de TAJ is uitgevoerd<sup>1</sup>. Dit onderzoek bestond uit een meta-analyse van landelijke onderzoeken en rapportages, 51 interviews onder bovenregionale/landelijke jeugdhulpaanbieders, 12 gecertificeerde instellingen (GI's) en 32 gemeenten/regio's, casuïstiekonderzoek<sup>2</sup>, een analyse van door jeugdhulpaanbieders aangeleverde spiegelinformatie en een risicoanalyse onder jeugdhulpaanbieders. Verder is deze jaarrapportage gebaseerd op reguliere contacten van de TAJ met gemeenten, jeugdhulpregio's, jeugdhulpaanbieders en GI's, op werkbezoeken van de TAJ, op de ervaringen die wij hebben opgedaan in onze 'zomerronde' langs ruim 50 jeugdhulpaanbieders, GI's en gemeenten en op de input die wij hebben gekregen in een serie rondetafelgesprekken met alle partijen die zijn betrokken bij de uitvoering van de Jeugdwet<sup>3</sup>.

In de afgelopen twee jaar lag de nadruk op de transitie van de jeugdhulp: het op een zorgvuldige manier laten verlopen van de decentralisatie van de taken en verantwoordelijkheden, en het realiseren van een 'zachte landing' in het nieuwe stelsel door het nemen van een aantal overgangsmaatregelen. Het borgen van de wettelijke veranderingen, het bieden van continuïteit en het inrichten van de ondersteunende werkprocessen rond de overgang stonden centraal. Inmiddels verleggen gemeenten en jeugdhulpaanbieders de aandacht steeds meer naar de transformatie waarop de Jeugdwet is gericht: een breed gedragen inhoudelijke vernieuwing van de jeugdhulp, zodat de beleidsdoelen van de decentralisatie worden gerealiseerd.

*De stelselwijziging Jeugd is een middel om een concrete omslag (transformatie) in de ondersteuning, hulpverlening en zorg voor jeugd te realiseren. De volgende transformatiedoelen staan hierin centraal:*

- 1. meer preventie, meer eigen verantwoordelijkheid, meer benutten van 'eigen kracht' en het sociale netwerk van jeugdigen en hun families;*
- 2. jeugdigen naar vermogen laten meedoen door te normaliseren, te ontzorgen en niet onnodig te medicaliseren;*
- 3. sneller op maat, dicht bij huis om het beroep op gespecialiseerde jeugdhulp en ondersteuning te verminderen;*
- 4. betere samenwerking rond gezinnen: één gezin, één plan, één regisseur, onder andere door ontschotting van budgetten;*
- 5. meer ruimte voor professionals door de regeldruk te verminderen.*

*Bron: Jeugdwet*

<sup>1</sup> In 2017 is door Significant, EY en BMC Advies een breed onderzoek uitgevoerd voor de TAJ. Daarbij zijn er gegevens verzameld op het niveau van individuele gemeenten en bovenregionale/landelijke aanbieders van specialistische jeugdhulp. De uitkomsten worden niet op dat detailniveau openbaar gemaakt. Echter, met het uitbrengen van deze rapportage is een samenvatting van het onderzoek beschikbaar gesteld via de website van de TAJ.

<sup>2</sup> In de rapportage zijn casussen beknopt opgenomen. In bijlage 2 zijn uitgebreide casusbeschrijvingen opgenomen.

<sup>3</sup> Zie bijlage 3 voor de deelnemers aan de rondetafelgesprekken.

Gemeenten moeten zorg dragen voor een aanbod van passende jeugdhulp bij opgroei- en opvoedproblemen, bij psychische problemen en stoornissen, voor jeugdigen met een beperking en bij de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Uitgangspunten bij het organiseren van deze hulpverlening zijn het vraaggericht werken, het ondersteunen van de eigen mogelijkheden, demedicaliseren en ontzorgen. Om dit te realiseren wordt er gewerkt vanuit het principe van eigen kracht. De behoeften en mogelijkheden van jeugdigen en hun ouders staan hierbij centraal. De hulp dient zodanig om hen heen te worden georganiseerd dat hun ondersteuningsbehoefte eerder wordt gesignaleerd en zij geholpen kunnen worden met hulp op maat. Ook het betrekken van jeugdigen en gezinnen is van groot belang in de beleidsontwikkeling van gemeenten en jeugdhulpaanbieders om tot een passend en samenhangend aanbod van jeugdhulp te komen. Hier wordt verder in dit hoofdstuk ook aandacht aan besteed.

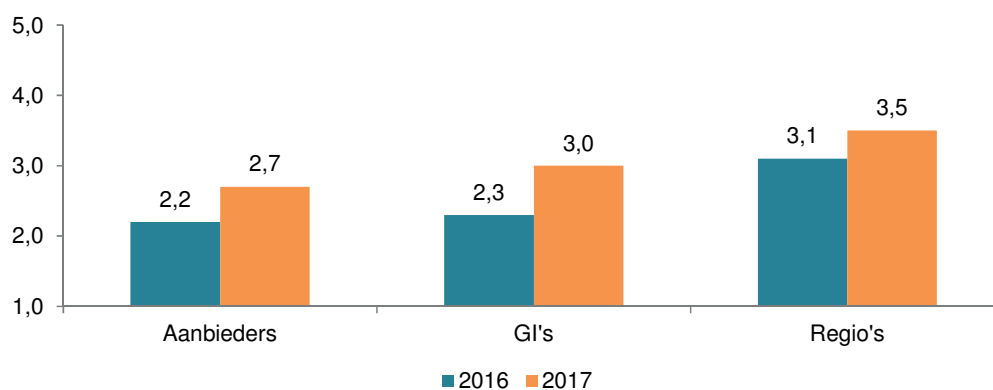
## 1.1 Na de transitie zetten gemeenten kleine stappen naar inhoudelijke vernieuwing

### Meer deskundigheid in wijk- en jeugdteams

De gemeenten hebben in diverse gesprekken met de TAJ aangegeven dat het dragen van verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp hen in het algemeen goed afgaat. De samenstelling van de wijkteams verbetert en partijen zijn optimistisch over 2017.

De rol van jeugd- en wijkteams bij de toegang tot jeugdhulp is in ontwikkeling zo menen de gemeenten. Zij positioneren deze teams steeds duidelijker en maken afspraken met jeugdhulpaanbieders om gespecialiseerde professionals beschikbaar te stellen.

Over het algemeen zijn gemeenten tevreden over de kwaliteit van de geboden jeugdhulp. Ten aanzien van de voortgang van het nieuwe jeugdstelsel noemen gemeenten en jeugdhulpaanbieders positieve ontwikkelingen, zoals toegenomen deskundigheid bij jeugd- en sociale teams en het inzetten van praktijkondersteuners jeugd (POH-GGZ) bij huisartsen om van daaruit passende hulp te bieden en huisartsen en hun cliënten te ondersteunen bij doorverwijzing naar de tweede lijn.

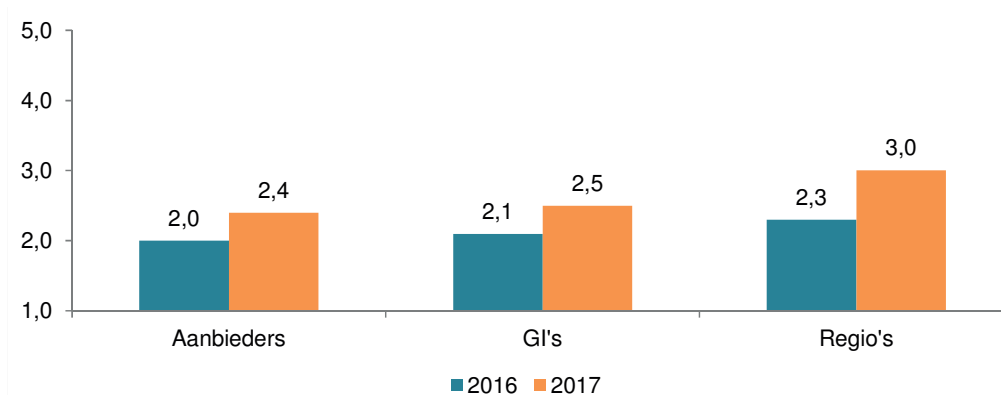


Figuur 1.1 Vorderingen 2016 en verwachtingen voor 2017 ten aanzien van de inzet van specialistische kennis in de wijkteams en gemeentelijke toegang<sup>4</sup>

<sup>4</sup> 1 = geen vorderingen, 2 = kleine vorderingen, 3 = significante vorderingen, 4 = grote vorderingen, 5 = doelen zijn bereikt.

### Er wordt voortgang geboekt, maar het kan nog veel beter

Op basis van de cliëntmonitor<sup>5</sup> blijkt dat sommige cliënten ervaren dat ze eerder worden doorverwezen naar door de gemeente ingekochte dan naar de voor hen benodigde hulp en ook dat zij zich 'van het kastje naar de muur' gestuurd voelen. Er zijn tevens signalen over een toename van het aantal crisisplaatsingen. De TAJ ontving verder in 2016 signalen over wachtlijsten en onredelijke wachttijden. Adequaat op- en afschalen naar specialistische hulp en een goede verbinding met eerstelijnszorg spelen een belangrijke rol in het tegengaan van wachtlijsten. Op dit punt vinden jeugdhulpaanbieders, GI's en regio's dat er gemiddeld genomen slechts kleine vorderingen zijn gemaakt in 2016 (zie figuur 1.2). Dit raakt aan de kwaliteit van de jeugdteams, de afstemming met huisartsen en het goed functioneren van de keten. Overigens vinden de partijen die wij hierover spraken, dat de ketenafstemming verbetert.



Figuur 1.2 Vorderingen 2016 en verwachtingen voor 2017 ten aanzien van ketenafstemming (tijdig op- en afschalen en wachtlijsten)<sup>6</sup>

### Gemeenten zijn weinig bekend met landelijke en bovenregionale (hoog)specialistische jeugdhulp

Gemeenten verschillen in de wijze waarop zij hun regierol inhoudelijk invullen en vormgeven. Ze maken elk hun eigen keuzes waar het gaat om de inrichting van de toegang tot hulp, de contractering, de samenwerking met andere gemeenten en stakeholders en de bekostiging. Als gevolg van deze verschillende keuzes ontstaat er grote diversiteit in het stelsel.

Ook constateren wij dat veel gemeenten beperkt zicht hebben op het (hoog)specialistisch aanbod, niet in de laatste plaats omdat het weinig hoeft te worden ingezet. Dit brengt aanzienlijke risico's met zich mee voor landelijke en bovenregionale aanbieders van deze (hoog)specialistische jeugdhulp, met als mogelijk gevolg dat kennis over de behandeling van kinderen met ernstige, complexe problemen in een vroegtijdig stadium niet voldoende beschikbaar is. Hierop gaan wij in hoofdstuk 2 nader in.

<sup>5</sup> <http://www.monitortransitiejeugd.nl/> (derde kwartaal 2016)

<sup>6</sup> 1 = geen vorderingen, 2 = kleine vorderingen, 3 = significante vorderingen, 4 = grote vorderingen, 5 = doelen zijn bereikt.

## 1.2 Contractering: van financiële naar inhoudelijke sturing

### Gemeenten gaan meer en meer sturen op resultaten

In de eerste twee jaar hebben gemeenten het gesprek met jeugdhulpaanbieders vooral gevoerd over de contractvoorwaarden, budgetten, volumes, tarieven en in mindere mate over de inhoud van de te leveren jeugdhulp en de te behalen resultaten. Echter, contractering kan een sturende rol hebben voor jeugdhulpaanbieders door concrete afspraken te maken over het beleid, de transformatie en/of andere gemeentelijke ambities. We hebben de indruk dat gemeenten niet alle mogelijkheden hebben benut om afspraken te maken over de beoogde transformatie. Voorafgaand aan de aanbestedings- en contracteringsprocedure kan een belangrijke basis worden gelegd voor de transformatie door tijd te nemen voor een inhoudelijke dialoog. Dialoog draagt bij aan het centraal stellen van de inhoud, waarbij heldere afspraken over toereikende budgetten randvoorwaardelijk zijn.<sup>7</sup>

*Praktijkvoorbeeld: Flevoland wil de door- en uitstroom uit jeugdhulpvoorzieningen stimuleren. In het project 'uitstroom 24-uursverblijf' reflecteren jeugdhulpaanbieders en gemeenten met behulp van 'omdenkers' en 'action learning' op casusniveau op de werkwijze rondom verblijfsvoorzieningen voor jeugd. Aan de hand van de reflecties en analyses wordt het plan van aanpak voor de jongere aangepast of zelfs geheel over een andere boeg gegooid. Doel van dit project is inzicht te krijgen in bevorderende en belemmerende factoren bij de behandeling van jongeren in verblijfsvoorzieningen. Met de resultaten zullen gemeenten en jeugdhulpaanbieders aan de slag gaan. De gemeenten kijken daarbij ook kritisch naar hun eigen aanbod om de uitstroom van verblijfsvoorzieningen te bevorderen. Voorbeelden van voorzieningen die bijdragen aan uitstroom uit verblijfsvoorzieningen zijn ambulante jeugdhulptrajecten en kamertraining.*

*Zie bijlage 2 voor de volledige casusbeschrijving*

Overigens schatten wij in dat de samenwerking tussen gemeenten en jeugdhulpaanbieders rond de contractering 2017 beter is verlopen dan in de jaren daarvoor. In 2016 hebben gemeenten en jeugdhulpaanbieders minder beroep op de TAJ gedaan om te bemiddelen, al waren de zaken waarin wel om bemiddeling werd gevraagd, vaak complexer dan in 2014 en 2015. Voor jeugdhulpaanbieders zijn de afspraken die zij met gemeenten en regio's maken leidend voor de uitvoering, de inhoudelijke doorontwikkeling van zaken als hun portfolio, hun personeelsbeleid en de ontwikkeling van voorzieningen. Kortom, contractering is voor jeugdhulpaanbieders van doorslaggevend belang voor de ontwikkeling en de toekomst van hun organisatie.

### Contractering heeft grote invloed op jeugdhulpaanbieders

Op verschillende plekken in het land kiezen gemeenten voor selectieve contractering. Zij koersen daarmee aan op het beperken van het aantal jeugdhulpaanbieders waarmee zij zaken doen: een consortium van jeugdhulpaanbieders of één jeugdhulpaanbieder (hoofdaannemer).



<sup>7</sup> Eerder werd gesproken van bestuurlijk aanbesteden.



*Praktijkvoorbeeld: De gemeente Hollands Kroon heeft alle taken en functies vanuit de Wmo en de Jeugdwet ondergebracht bij Inluzio. Inluzio is in de gemeente Hollands Kroon verantwoordelijk voor het voorliggende veld, de signalering, de uitvoering van de wijkteams, de verwijzing en de (organisatie van) ondersteuning en zorg aan de bijna 50.000 inwoners in de 22 kernen van de gemeente. Een vergaand model waarbij de gemeente alleen de regie en de verantwoordelijkheid behoudt en alle uitvoering bij één marktpartij ligt. Er is in dit model een sterke prikkel bij Inluzio om alles zo preventief en zo snel mogelijk te organiseren. Zo is op basis van de eerste ervaringen de professionaliteit van de wijkteams verbreed en verhoogd. ggz-deskundigheid, speltherapeuten, schoolmaatschappelijk werk zijn toegevoegd aan de wijkteams. Het is nog te vroeg om te bepalen of dit model echt z'n vruchten afwerpt, maar de eerste ervaringen en resultaten zijn positief.*

*Zie bijlage 2 voor de volledige casusbeschrijving.*

Beperking van het aantal jeugdhulpaanbieders, zo is de overweging van deze gemeenten, levert onder meer grote voordelen op als het gaat om het contractbeheer. Een belangrijke vraag daarbij is of die beperking van het aantal jeugdhulpaanbieders bijdraagt aan de beoogde transformatie. Hoewel die vraag vooraf lastig te beantwoorden is, is het wel een vraag die bij vernieuwende contractvormen nadrukkelijk moet worden gesteld.

Uit ons onderzoek blijkt dat het merendeel van de contracten begin 2017 een (resterende) looptijd heeft van één jaar, terwijl jeugdhulpaanbieders en GI's aangeven dat zij meer zekerheid nodig hebben voor hun bedrijfsvoering en voor het transformeren van de eigen organisatie. Positief is in dit opzicht dat er een trend zichtbaar is dat in vergelijking tot eerdere jaren meer contracten met een langere looptijd worden afgesloten. Die trend lijkt ook te gelden voor de contractering voor 2018. In hoeverre er in die meerjarige contracten ook sprake is van budgetgaranties, is op dit moment nog niet duidelijk.

#### **Lagere volumes ten gevolge van substitutie en lokale contractering**

Veel aanbieders van (hoog)specialistische jeugdhulp (veelal bovenregionaal of landelijk opererend) hebben te maken met een afname van volumes door de inzet van andere hulpvormen die lokaal of regionaal worden gecontracteerd.

*Praktijkvoorbeeld: ThuisBest is een combinatie van gesloten jeugdzorg met intensieve ambulante hulpverlening via Multi Systeem Therapie (MST). Een combinatie die erin resulteert dat de gemiddelde duur van gesloten jeugdzorg kan worden teruggebracht van 6-8 maanden naar 6-8 weken. Een resultaat waar vanaf 2012 aan is gewerkt door de zorgaanbieders Almata, de Viersprong en Prisma. Een resultaat dat helemaal past bij de gewenste vernieuwingen in de jeugdhulp, maar door de gecombineerde en gelijktijdige inzet van intensieve ambulante hulpverlening, niet past in de aanbestedingen van de gemeenten.*

*Zie bijlage 2 voor de volledige casusbeschrijving.*

Met uitzondering van de jeugdzorgPlus is er (nog) geen stabiliteit in (de ontwikkeling van) het aantal trajecten (met of zonder verblijf) in de specialistische jeugdhulp bij bovenregionale aanbieders (zie tabel 1.1). Zo zijn er domeinen waar het aantal trajecten van aanbieders van (hoog)specialistische jeugdhulp in 2016 overwegend is toegenomen (lvb), maar zijn er ook domeinen waar dit is afgenomen (J&O) en domeinen waar het beeld nog erg wisselend is (jeugd-ggz<sup>8</sup>). Er is bovendien sprake van soms forse verschillen in de ontwikkelingen tussen aanbieders.

Domein	Type traject	Ontwikkeling 2015H2-2016H2	
Jeugd-ggz	zonder verblijf		-4%
	met verblijf		5%
J&O	zonder verblijf		-10%
	met verblijf		-4%
JeugdzorgPlus	met verblijf		0%
LVB	zonder verblijf		19%
	met verblijf		7%
Gecombineerd aanbod	zonder verblijf		-10%
	met verblijf		2%

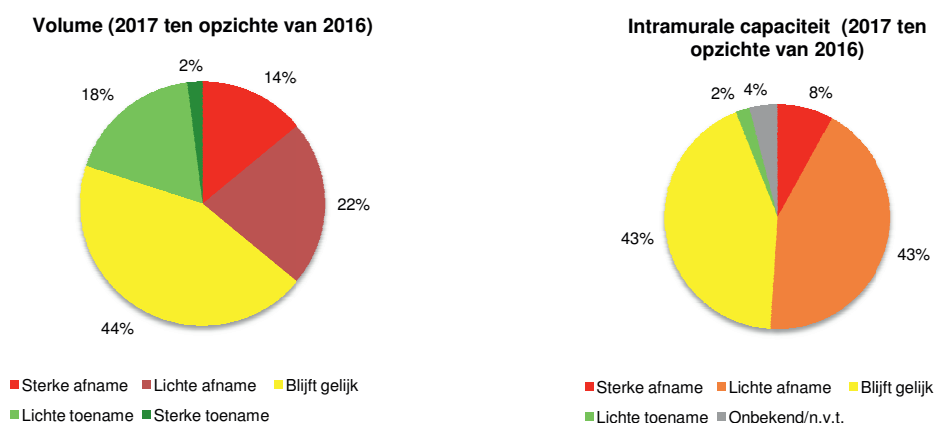
Tabel 1.1 Ontwikkelingen trajecten jeugdhulp tweede helft 2016 versus tweede helft 2015 bij bovenregionale aanbieders van specialistische jeugdhulp (N=43)



<sup>8</sup> Bij aanbieders van (hoog)specialistische jeugd-ggz is gemiddeld genomen het aantal trajecten zonder verblijf in 2016 afgenomen en het aantal trajecten met verblijf juist licht toegenomen.

Dit zegt overigens nog niets over de ontwikkelingen van de duur van jeugdhulptrajecten. Met de opgehaalde cijfers van de jeugdhulpaanbieders is het niet mogelijk om te laten zien of er sprake is van verandering van de behandelduur. Uit interviews met jeugdhulpaanbieders blijkt dat door zowel gemeenten als jeugdhulpaanbieders soms juist gericht wordt ingezet op het verkorten van de (met name verblijfs)behandelduur.

Gezien het gegeven dat gemeenten en jeugdhulpaanbieders in 2015-2016 in de meeste gevallen (hooguit) kleine stappen hebben gezet op het gebied van transformatie en ook het komende jaar niet verwachten alle transformatiedoelen te realiseren, is het niet aannemelijk dat er al sprake is van een stabiele instroom naar en omvang van de specialistische jeugdhulp. Ten aanzien van de verdere ontwikkeling van volumes lopen de verwachtingen van jeugdhulpaanbieders uiteen (zie figuur 1.3a).



Figuur 1.3a en b Verwachte ontwikkeling volumes (links) en intramurale capaciteit (rechts) in 2017 volgens jeugdhulpaanbieders

Wat de intramurale capaciteit betreft, verwacht de helft van de jeugdhulpaanbieders – mede op basis van inkoopafspraken – dat er in 2017 verdergaande afbouw plaats zal vinden (zie figuur 1.3b). Dat er al sprake is van afbouw van deze capaciteit blijkt ook uit het relatief hoog aantal aanvragen voor subsidie van frictiekosten (artikel 2b) die bij de TAJ zijn ingediend. Deze ontwikkeling doet zich voor sinds 2015, maar de impact daarvan op deze bovenregionale of landelijke jeugdhulpaanbieders wordt groter. Niet in de laatste plaats omdat de reserves die nodig zijn om de capaciteit om te vormen uitgeput raken, de liquiditeit van deze jeugdhulpaanbieders sterk onder druk komt te staan en werkkapitaal door banken nog slechts mondjesmaat verstrekt wordt. Het gegeven dat minder gemeenten bereid zijn om aan bevoorschotting te doen, is een andere reden waarom voldoende werkkapitaal een steeds groter probleem wordt voor bovenregionale en landelijk werkende jeugdhulpaanbieders.

### Nieuwe vormen van bekostiging brengen risico's met zich mee

Een aantal gemeenten (en regio's) heeft aangekondigd in 2018 over te zullen gaan op andere bekostigingsmethodieken. Deze wijziging is gebaseerd op de aanname dat via het financiële instrumentarium het gedrag van de behandelaar (of begeleider) valt te beïnvloeden. Waar de afgelopen twee jaar vaak sprake is geweest van verlengingen van contracten (en dus ook bekostiging op basis van vertrouwde parameters), verwachten jeugdhulpaanbieders en gemeenten nu dat er het nodige zal veranderen bij de contractering voor 2018.

De jeugd-ggz krijgt daarbij te maken met de afschaffing van de DBC-systematiek. Er zijn in den lande nu al voorbeelden van gemeenten en regio's die hebben gekozen voor vormen van inspannings-, output- of taakgerichte bekostiging voor jeugd-ggz, waarbij niet langer gebruik gemaakt wordt van de DBC-systematiek. Gemeenten en jeugdhulp-aanbieders die hun bekostiging nog baseren op de huidige DBC-systematiek moeten zich realiseren dat de afschaffing ervan geen uitfasering kent, maar per 1 januari 2018 direct wordt ingevoerd. Zij zullen daarmee bij de inkoop voor 2018, die feitelijk medio 2017 van start gaat, rekening moeten houden.

Door de ontwikkelingen rondom de bekostiging staan jeugdhulpaanbieders voor een grote uitdaging. Nieuwe bekostigingsmethodieken leiden tot andere afspraken over de te leveren prestaties (resultaten), de benodigde inzet van medewerkers, de risico's, facturatie, de registratie, verantwoording en betaling. Het kost jeugdhulpaanbieders voorbereidingstijd om de bedrijfsvoering aan te passen op nieuwe bekostigingssystemen. Het werkt hierbij belemmerend dat, zoals de TAJ signaleert, jeugdhulpaanbieders niet altijd goed inzicht hebben in de kostprijs van hun eigen aanbod. Door het ontbreken van dit inzicht kunnen zij moeilijk verantwoorde afspraken en scherpe afwegingen maken over hun portfolio. De inhoudelijke aanpassing van hun portfolio, de daarmee samenhangende omscholing/instructie van medewerkers, veranderingen in registratie- en verantwoordingsystemen en in de systematiek van bevoorschotting vergen mogelijk meer tijd dan tussen het afronden van de contractering 2018 en daarvoor benodigde organisatiewijzigingen beschikbaar is. Voor diverse jeugd-ggz aanbieders kan dit serieuze problemen opleveren.

#### **(Boven)regionale samenwerking onder druk, maar wordt wel steeds belangrijker**

De TAJ ziet twee parallelle bewegingen. Enerzijds is voor lichtere hulp aan jeugdigen schaalverkleining en beweging richting het (boven)lokale veld aan de orde. Dat wordt ook beoogd met de Jeugdwet: sneller, op maat en dicht bij huis – betere samenwerking rondom jeugd en gezin door middel van 'één kind-één plan-één regisseur'. Anderzijds blijft samenwerking op regionaal en bovenregionaal niveau noodzakelijk voor de meer specialistische hulp en in het bijzonder voor (hoog)specialistische functies die met name door bovenregionale jeugdhulpaanbieders worden aangeboden. Gaandeweg komt deze (boven)regionale samenwerking echter steeds meer onder druk te staan, mede als gevolg van het afbrokkelen van de onderlinge solidariteit om financiële tekorten op te vangen.

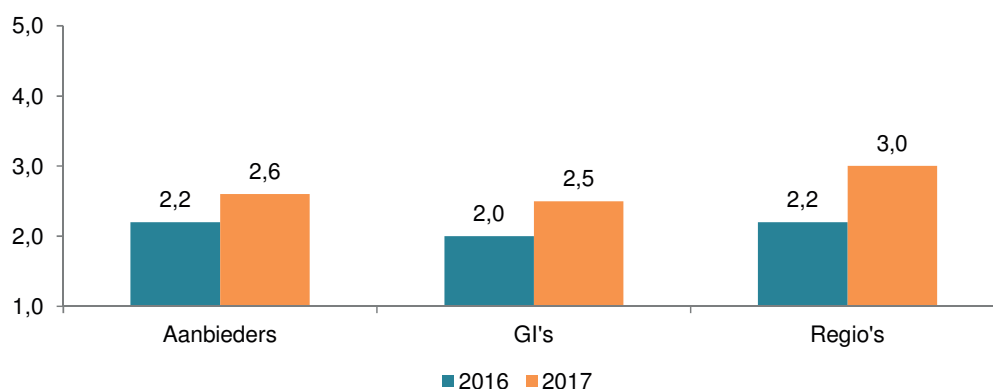
Inmiddels is waarneembaar dat een deel van de jeugdregio's niet stabiel is in samenstelling, dat sommige gemeenten zich afscheiden van regio's en dat (boven)regionale samenwerking tussen verschillende regio's afneemt of uiteenvalt. In weerwil van deze moeizame samenwerking zien jeugdhulpaanbieders niettemin mogelijkheden voor intensivering van samenwerking bij het



aanbieden van jeugdhulp aan en rondom het kind door samen te werken met andere jeugdhulp-aanbieders, scholen en (huis)artsen, zowel op uitvoerend als op beleidsmatig niveau. Zij signaleren dat er door een dergelijke samenwerking veel winst valt te behalen in het belang van de jeugdigen die hulp nodig hebben. Een risico is echter dat nieuwe vormen van samenwerking administratieve lasten veroorzaken en meer afstemming vragen.

### 1.3 Positief over Jeugdwet, maar ook zorgen over de transformatie

Uit onderzoek van de TAJ blijkt dat jeugdhulpregio's positiever zijn dan jeugdhulpaanbieders over de transformatiestappen die in 2016 zijn gemaakt. Ook zijn zij positiever over de verwachtingen ten aanzien van 2017 dan jeugdhulpaanbieders en GI's. Over bijna alle transformatie-onderwerpen geven de meeste respondenten aan dat er (al dan niet kleine) vorderingen zijn gemaakt in 2016. Bijna alle respondenten weten één of meerdere goede voorbeelden te noemen van vernieuwing. Echter, vrijwel alle partijen geven aan dat in 2016 de beoogde transformatiedoelen niet zijn bereikt en naar verwachting ook in 2017 (nog) niet bereikt zullen worden. De transformatie van de jeugdhulp is een proces van lange adem.

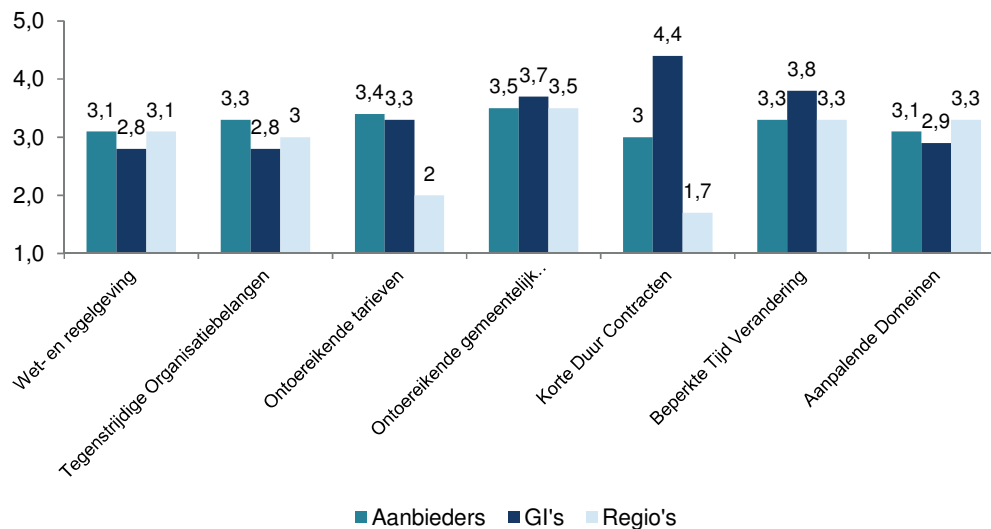


Figuur 1.4 Vorderingen 2016 en verwachtingen voor 2017 ten aanzien van vernieuwing<sup>9</sup>

Uit het onderzoek blijkt verder dat zowel jeugdhulpaanbieders en gemeenten knelpunten ervaren, zoals beperkte budgetten bij gemeenten (met als gevolg volume- en prijsdruk), tegenstrijdige organisatiebelangen, te weinig tijd voor veranderingen, wet- en regelgeving (ten aanzien van het woonplaatsbeginsel, instellingsvoogdij en privacy) en zaken die raken aan aanpalende domeinen (18-/18+ en domeinoverstijgende samenwerking met Wmo en Zvw). Jeugdhulpaanbieders noemen ontoereikende tarieven als belangrijk knelpunt. Voor GI's zijn beperkte budgetten en korte contractperioden (in de meeste gevallen één jaar) het grootste knelpunt.

<sup>9</sup> Gemiddelde score van: Vernieuwing van producten of samenwerking ten behoeve van integrale vormen van jeugdhulp; Vernieuwing van producten of samenwerking gericht op de ambulantisering van specialistische jeugdhulp; Vernieuwing van producten en samenwerking in combinatie met het onderwijs; Vernieuwing van producten en samenwerking in combinatie met werk en inkomen.

1 = geen vorderingen, 2 = kleine vorderingen, 3 = significante vorderingen, 4 = grote vorderingen, 5 = doelen zijn bereikt.



Figuur 1.5 (meest) ervaren knelpunten in de transformatie<sup>10</sup>

In de gesprekken die de TAJ met gemeenten heeft gevoerd wordt veelvuldig gewezen op de met de decentralisatie gepaard gaande kortingen, en de tijd die nodig is om de toegangsfunctie goed in te richten. Daarbij menen veel gemeenten dat het tempo van de door het Rijk opgelegde bezuinigingen op de jeugdhulp hoger is dan de winsten die gemeenten kunnen halen met snellere en daardoor goedkopere interventies. Sommige gemeenten verbinden hieraan de conclusie dat mede daardoor de transformatie moeilijker van de grond komt dan zonder deze ingrijpende bezuinigingen het geval zou zijn geweest.

Verder hebben geïnterviewde jeugdhulpregio's en jeugdhulpaanbieders in ons onderzoek aangegeven dat er meer tijd en geld nodig is om de met de Jeugdwet beoogde veranderingen – en dan vooral de transformatie – te realiseren. Alle gesprekspartners geven aan dat er op veel plaatsen (eerste) stappen worden gezet, maar hierbij plaatsen vrijwel alle (bovenregionaal actieve) jeugdhulpaanbieders de kanttekening dat er sprake is van grote verschillen tussen gemeenten en regio's. Daarnaast vindt kennisoverdracht van succesvolle innovaties nauwelijks plaats en dreigt de situatie dat overal 'het wiel opnieuw wordt uitgevonden'.

Alle partijen onderschrijven dat de transformatie op gang komt. Dit blijkt onder andere uit het feit dat er (meer) integraal en multidisciplinair wordt samengewerkt<sup>11</sup>. Ook ontstaan er betere samenwerkingsrelaties tussen scholen en (huis)artsen, zowel op de werkvloer als beleidsmatig. Verder ontwikkelt de samenwerking in de specialistische jeugdhulp zich, maar kan deze (nog beduidend) beter. Waar samenwerking onvoldoende van de grond komt, liggen hieraan vaak tegenstrijdige organisatiebelangen ten grondslag.

Hoewel de ambulantisering nog niet zichtbaar is in de laatste landelijke cijfers over jeugdhulpgebruik<sup>12</sup>, zijn er lokaal steeds meer voorbeelden te vinden van een verschuiving van intramurale naar ambulante hulpverlening en van specialistische/klinische naar lichtere vormen van

<sup>10</sup> 1 = geen knelpunt, 2 = klein knelpunt, 3 = significant knelpunt, 4 = groot knelpunt, 5 = zeer groot knelpunt.

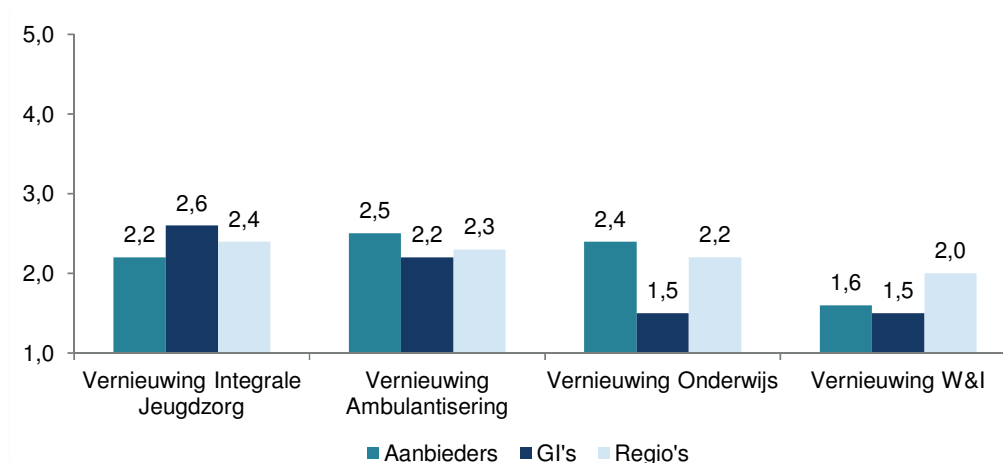
<sup>11</sup> Gepaste zorg voor kinderen met ADHD, Argos Advies 2016 (i.o.v. Ministerie VWS) en op basis van telefonische interviews (Onderzoek i.o.v. TAJ, Significant, EY en BMC Advies 2017).

<sup>12</sup> Onderzoek van de TAJ en cijfers van de Jeugdmonitor (zie: jeugdmonitor.cbs.nl).

hulpverlening. Een punt van aandacht blijft het ten alle tijden bieden van passende hulp. Dit maakt dat het effect van de inzet van ambulante hulp goed moet worden gevolgd door het Rijk, met name ook wat betreft de effectiviteit en doelmatigheid op langere termijn.

### Prioriteit bij preventie en integrale vormen van jeugdhulp

Preventie en een hechtere sociale infrastructuur op wijkniveau worden gezien als één van de belangrijkste sleutels tot de transformatie. Dit vraagt om een goede verbinding tussen inwoners en partijen die actief zijn in wijken en buurten, zoals wijk- en jeugdteams, welzijnsorganisaties, jeugdhulpaanbieders, scholen, jeugdgezondheidszorg en huisartsen. Gemeenten spelen een belangrijke rol in de verbinding met aspecten uit de leefwereld van jongeren, zoals wonen, onderwijs, participatie, sport, cultuur en andere vormen van vrijetijdsbesteding, zodat een integrale en domeinoverstijgende samenwerking van de grond komt. Dat zal niet vanzelf gaan; het vergt een intensieve aanpak van gemeenten (ook in regionaal verband), jeugdhulpaanbieders, scholen en tal van andere organisaties. GI's vinden gemiddeld genomen dat er meer vooruitgang is geboekt als het gaat om de vernieuwing van producten of samenwerking ten behoeve van meer integrale vormen van jeugdhulp. Jeugdhulpaanbieders zijn wat positiever over de vernieuwing van producten of samenwerking met de ambulante specialistische jeugdhulp en het onderwijs.



Figuur 1.6 Vorderingen 2016 ten aanzien van vernieuwing<sup>13</sup>

## 1.4 Conclusies

Door de geldstromen te bundelen en de uitvoering te decentraliseren naar gemeenten is destijds gekozen voor de ontwikkeling van een nieuw speelveld. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Jeugdwet is belegd bij de gemeenten, die vervolgens twee jaar intensief bezig zijn geweest met het inregelen van de nieuwe Jeugdwet.

<sup>13</sup> Vernieuwing van producten of samenwerking ten behoeve van integrale vormen van jeugdhulp; Vernieuwing van producten of samenwerking gericht op de ambulantisering van specialistische jeugdhulp; Vernieuwing van producten en samenwerking in combinatie met het onderwijs; Vernieuwing van producten en samenwerking in combinatie met werk en inkomen.

1 = geen vorderingen, 2 = kleine vorderingen, 3 = significante vorderingen, 4 = grote vorderingen, 5 = doelen zijn bereikt.

Er is vooruitgang geboekt als het gaat om het inrichten van de toegangsfunctie en er is sprake van een toename aan deskundigheid in de wijk- en jeugdteams. Tegelijkertijd zijn er signalen over een toename van crisisplaatsingen, wachtlijsten en onredelijke wachttijden. Deze signalen benadrukken het belang van goede samenwerking in de keten en van tijdig op- en afschalen. Gemeenten maken de beweging naar meer inkoop van lokale en regionale jeugdhulp, wat past binnen de doelstelling om jeugdhulp dicht bij huis mogelijk te maken. Het is echter de vraag of gemeenten voldoende rekening houden met specialistische jeugdhulp die in sommige gevallen niet op die schaal beschikbaar is. De afname van volumes is nu al zichtbaar bij jeugdhulpaanbieders van specialistische jeugdhulp, met de nodige consequenties voor de bedrijfsvoering en daarmee op termijn het in voldoende mate beschikbaar blijven van deze vormen van (noodzakelijke) jeugdhulp.

Er doen zich verschillende bewegingen voor in het veld. Enerzijds zullen gemeenten in toenemende mate willen sturen op resultaten door de contractering nadrukkelijk in te zetten om de transformatie verder vorm te geven. Daarnaast valt te verwachten dat andere bekostigingsmethodieken en de afschaffing van de DBC-systematiek in de jeugd-ggz gevolgen zullen hebben voor de afspraken tussen gemeenten en jeugdhulpaanbieders. Ook dit beïnvloedt de toch al hoge administratieve lasten.

Anderzijds verloopt de samenwerking tussen gemeenten op sommige plaatsen moeizaam, terwijl (boven)regionale afstemming en gezamenlijk opdrachtgeverschap voor bovenregionale jeugdhulpaanbieders juist van belang zijn om goede en passende hulp voor de jeugd te waarborgen.

Ondanks de gesignaleerde knelpunten is het algemene beeld dat de bedoelingen van de Jeugdwet breed worden onderschreven. Gemeenten en jeugdhulpaanbieders zetten voorzichtig stappen in die richting, maar er moet nog veel werk worden verzet om de beoogde transformatie van de jeugdhulp daadwerkelijk te realiseren.





# Hoofdstuk 2

## Randvoorwaarden voor transformatie

Het voorgaande hoofdstuk maakt helder dat er nog flinke stappen gezet moeten worden om de inhoudelijke doorontwikkeling van de jeugdhulp te realiseren. In dit hoofdstuk beschrijven we de randvoorwaarden die wij als noodzakelijk beschouwen voor het welslagen van deze transformatie. Hierbij geven we in elke paragraaf steeds aan in welke mate op dit moment aan de voorwaarde wordt voldaan en wat de opgave is voor de komende periode.

### 2.1 De basis moet op orde komen: inregelproblemen dreigen structureel te worden

#### Liquiditeit is en blijft een groot probleem

Geen of onvoldoende bevoorschotting, moeizame facturering (soms als gevolg van onduidelijkheid over de woonplaats van de jeugdige en/of administratieve onvolkomenheden in de facturatie en verantwoording) en discussies daarover met gemeenten leiden tot vertragingen in de betaling van de geleverde jeugdhulp. Dit draagt bij aan een verslechterde liquiditeitspositie van met name die aanbieders van wie jeugdhulp de hoofdactiviteit is en die veel contractpartners hebben. Wij signaleren dat sommige instellingen niet in staat zijn om aan hun verplichtingen te voldoen ondanks een sluitende exploitatie. Uit een brede risicoanalyse<sup>14</sup> op basis van jaarrekeningen 2014 en 2015 blijkt dat jeugdhulpaanbieders met meer dan 50% omzet jeugdhulp, in 2015 te maken hadden met een daling van 14,1% van de liquide middelen en dat 40% van de onderzochte instellingen in financiële problemen is of zal komen. In ons recente onderzoek geeft ongeveer 20% van de (hoog)specialistische jeugdhulpaanbieders aan te verwachten in 2017 mogelijk met liquiditeitsproblemen te maken te krijgen.

Bij instellingen die ernstig in financiële problemen komen is vaak sprake van een cumulatie van oorzaken, die ertoe leidt dat de benodigde liquiditeit ontbreekt.

- Allereerst wordt liquiditeit een probleem als pas kan worden gedeclareerd op het moment dat de hulpverlening is afgerond en gemeenten geen zorg dragen voor bevoorschotting. Instellingen moeten hierdoor het onderhanden werk zelf voorfinancieren.
- Ten tweede wordt liquiditeit een probleem als betaling van geleverde jeugdhulp na facturatie niet op korte termijn plaatsvindt of zelfs uitblijft. Een kanttekening die hierbij geplaatst moet worden is dat jeugdhulpaanbieders zelf ook de interne processen rondom administratie en facturering op orde moeten hebben. Wanneer facturen van jeugdhulpaanbieders fouten of onvolkomenheden bevatten, heeft dit tot gevolg dat er vertraging in de betaling kan ontstaan. Daarnaast zorgt het herstellen van dergelijke fouten voor een toename in de administratieve lasten.
- Ten derde blijkt dat veel jeugdhulpaanbieders beperkte mogelijkheden hebben om hun werkkapitaal te vergroten of nieuw werkkapitaal aan te trekken. Banken zijn vaak niet bereid om werkkapitaal te verstrekken en ook is in sommige contracten opgenomen dat vorderingen op de gemeente niet verpand mogen worden.

<sup>14</sup> Risicoanalyse onder 111 jeugdhulpaanbieders (op basis van jaarrekeningen 2014 en 2015) uitgevoerd door EY. De rapportage van dit deelonderzoek wordt omwille van bedrijfsgevoelige informatie niet openbaar gemaakt.

Wij achten het noodzakelijk dat gemeenten en jeugdhulpaanbieders in dialoog blijven over het nakomen van afspraken over betalingstermijnen, bevoorschotting, en goede aansluiting op elkaars administratieve processen om te voorkomen dat aanbod van jeugdhulp in gevaar komt om financiële en/of administratieve redenen zonder dat daaraan inhoudelijke overwegingen ten grondslag liggen.

*TAJ praktijkvoorbeeld liquiditeitssteun: Ondanks inspanningen van een jeugdhulpaanbieder en betrokken gemeenten werd de jeugdhulpaanbieder voor een acuut liquiditeitsprobleem geplaagd. Toen de TAJ werd ingelicht, werd gemeld dat de salarisbetaling die nog geen week later gepland stond, niet kon plaatsvinden vanwege ontoereikende liquide middelen. Het tempo van facturering door de jeugdhulpaanbieder en verandering van betaalgedrag door gemeenten – achteraf in plaats van vooraf – waren de onderliggende oorzaken. Op advies van de TAJ heeft VWS liquiditeitssteun aan de instelling gegeven in de vorm van een tijdelijke subsidie (op grond van artikel 2c van de regeling bijzondere transitiekosten Jeugdwet) onder voorwaarde dat er afspraken gemaakt zouden worden met gemeenten om herhaling te voorkomen.*

### **Aanbieders en gemeenten hebben baat bij (tijds) zekerheid over contracten en hulpverlening**

De TAJ signaleert dat (met name bestaande) jeugdhulpaanbieders in de problemen komen wanneer contracten niet worden verlengd of gegund. In zijn algemeenheid geven gemeenten pas laat zekerheid over contracten. Veel jeugdhulpaanbieders herkennen dit beeld: zij geven aan pas in het vierde kwartaal en soms pas in het eerste kwartaal van het betreffende jaar voldoende zekerheid te hebben over de contractering en daarmee over (de inrichting van) de bedrijfsvoering.

De keuzes van gemeenten in de contractering zijn echter van grote invloed op de capaciteitsverdeling tussen jeugdhulpaanbieders en kunnen spill-overeffecten tussen jeugdhulpaanbieders onderling veroorzaken. Wanneer contracten van een jeugdhulpaanbieder niet worden verlengd zal deze jeugdhulpaanbieder met gemeenten en met jeugdhulpaanbieders die wel een contract hebben gekregen, afspraken moeten maken over de overdracht van cliënten, dossiers en professionals. Dit is zeer arbeidsintensief en een (vooraf af te dekken) risico voor de continuïteit van de hulpverlening. Mede hierom is, zowel voor jeugdhulpaanbieders als gemeenten, tijdige zekerheid over contractering van belang.

### **Continuïteit, kwaliteit en beschikbaarheid van hulpverlening vereisen kostendekkende tarieven**

Op grond van meldingen bij de TAJ blijkt dat sommige jeugdhulpaanbieders niet in staat zijn om de kostprijzen van hun producten vast stellen, met als risico dat de tarieven niet kostendekkend zijn. Ook kunnen zij door de druk op tarieven nauwelijks marges inbouwen ten behoeve van toereikende risico-reserves. In 2015 bleek een derde deel van de instellingen verlies te hebben geleden. Tevens bleek ruim een derde van de instellingen een risicoreserve te hebben die onder de algemene norm voor risicoreserves lag (het Waarborgfonds voor de zorg hanteert een minimum weerstandsvermogen van 15% van de omzet).

Uiteraard ligt hier ook een verantwoordelijkheid bij de jeugdhulpaanbieders om inzicht te hebben in realistische kostprijzen en niet akkoord te gaan met tarieven die op termijn de continuïteit van de organisatie bedreigen. Een niet-renderende exploitatie van en ten gevolge daarvan een verlieslatende exploitatie door een jeugdhulpaanbieder heeft namelijk altijd consequenties voor de continuïteit en kwaliteit van de jeugdhulp. Daarmee raakt dit ook de kinderen en gezinnen die op die hulp zijn aangewezen en tevens de medewerkers die bij deze

organisaties werkzaam zijn. Ook kan onzekerheid over het voortbestaan van jeugdhulpinstellingen een goede ketensamenwerking belemmeren.

Bij de invoering van nieuwe bekostigingsmodellen is het daarom voor zowel gemeenten als jeugdhulpaanbieders van belang om goed zicht te hebben op de prestaties die minimaal geboden moeten worden om te kunnen beoordelen of het tarief dat daarvoor beschikbaar is in de praktijk ook realistisch en haalbaar is.

*Uit de TAJ praktijk: In 2016 heeft de TAJ diverse aanvragen voor frictiekosten ontvangen van aanbieders. In het kader van de toets op levensvatbaarheid van een aanvragende instelling is het noodzakelijk dat aanbieders een sluitende exploitatie hebben. In een aantal gevallen werd door de aanbieders aangegeven dat zij als gevolg van te lage tarieven geen sluitende exploitatie zouden hebben. In dat kader hebben die aanbieders in samenwerking met de inkoopende regio's op advies van de TAJ afgesproken een kostprijsonderzoek te laten uitvoeren zodat inzicht ontstaat in de mate waarin de tarieven kostendekkend zijn. Vervolgens heeft dit geleid tot aanpassingen van de tarieven, waardoor er wel een kostendekkende exploitatie mogelijk werd.*

#### **Meer uniformiteit gewenst in administratie, controle en verantwoording**

De administratieve lasten voor jeugdhulpaanbieders vallen aanzienlijk hoger uit dan voorafgaand aan de transitie is voorzien. Deze hogere administratieve lasten zijn voor een deel inherent aan de decentralisatie. De oorzaak van administratieve lasten blijkt vaak te liggen in een opeenstapeling van kleinere problemen en belemmeringen die leiden tot veel administratief handwerk, overleg en ad-hoc- oplossingen. Voor bijna alle jeugdhulpaanbieders geldt dat er veel meer contractrelaties zijn dan voorheen. Gemeenten hebben ook meer moeten investeren in administratieve bedrijfsvoering omdat er nog in onvoldoende mate sprake is van standaardisatie waardoor ook de digitale gegevensverwerking nog niet optimaal is.

We maken onderscheid tussen onvermijdbare en vermijdbare administratieve lasten.

- Van onvermijdbare administratieve lasten is met name sprake door een toename van het aantal jeugdhulpaanbieders dat van een subsidierelatie over is gegaan naar aanbesteden, en doordat bovenregionale jeugdhulpaanbieders te maken hebben gekregen met een toename van het aantal financiers ten opzichte van de oude situatie waarin zij met provincies afspraken maakten. Verder kunnen uit politiek-bestuurlijke keuzen van opdrachtgevende gemeenten of regio's verschillende vormen van verantwoording voortvloeien.
- In de tweede categorie – de vermijdbare administratieve lasten – gaat het veelal om administratieve lasten die verminderd kunnen worden door standaardisatie van de gemeentelijke uitvraag. Er bestonden bij de inwerkingtreding geen landelijk dwingende spelregels over de administratieve afhandeling van de jeugdhulp door gemeenten. Vanuit de eigen werkwijze leggen gemeenten voorwaarden op die op zichzelf werkbaar en efficiënt kunnen zijn, maar voor jeugdhulpaanbieders die doorgaans met meerdere opdrachtgevers te maken hebben extra lasten met zich meebrengen.

Ondanks dat er verschillende oplossingen zijn ontwikkeld, verloopt het terugdringen van de administratieve lasten nog moeizaam in de meeste regio's.

Voorbeelden van voorwaarden, processen en keuzes die bijdragen aan hoge administratieve lasten:

- Berichtenverkeer: retourberichten die via de e-mail of papier worden gedaan moeten handmatig door de aanbieder worden verwerkt om het sluitend te krijgen voor factuur- en rechtmatigheidseisen.
- Productcodes: tussentijds introduceren van productcodes (en weer teruggaan op oude productcodes gedurende het jaar vanwege niet-functionerende systemen) of het niet uniform toepassen van productcodes.
- Budgetplafonds: aanbieders moeten per gemeente en soms per product bijhouden waar ze staan ten opzichte van het plafond. Afstemming over overschrijding van plafonds kost veel tijd, overleg en informatie-uitwisseling.
- Facturering: Gemeenten die niet overgaan tot betaling als er een fout is in één factuurregel, waardoor bij veel facturen handmatig herstel en overleg moet plaatsvinden. Onduidelijkheid en wisselende keuzes over factureringstermijnen spelen ook mee. Andersom geldt dat in de facturen van aanbieders soms cruciale informatie ontbreekt of fouten bevatten, waardoor gemeenten deze niet kunnen verwerken.
- Woonplaatsbeginsel: bij onduidelijkheid rond het woonplaatsbeginsel moeten aanbieders veel extra 'handwerk' verrichten om te achterhalen welke gemeente de factuur zou moeten betalen.
- Verantwoording: Aanbieders hebben administratieve systemen gerealiseerd om tot op cliëntniveau contractuele en administratieve voorwaarden op te nemen (contractuele afspraken, budgetplafonds wel of niet van toepassing, specifieke beschikkingbepalingen, eventuele bijzonderheden).

De VNG en jeugdhulpaanbieders hebben samen in het programma I-Sociaal Domein landelijke standaarden en voorzieningen ontwikkeld, inclusief drie uitvoeringsvarianten (inspanningsgericht, taakgericht, outputgericht) ten behoeve van het stroomlijnen van inkoopafspraken en de inrichting van de administratieve processen. Dit met als doel dat gemeenten en aanbieders minder administratieve lasten ervaren. Volgens I-Sociaal Domein zijn alle gemeenten en het merendeel van jeugdhulpaanbieders aangesloten op de landelijke infrastructuur voor de uitwisseling van gegevens. Gemeenten en jeugdhulpaanbieders ervaren het gebruik van deze infrastructuur als een verbetering van de administratieve processen.<sup>15</sup>

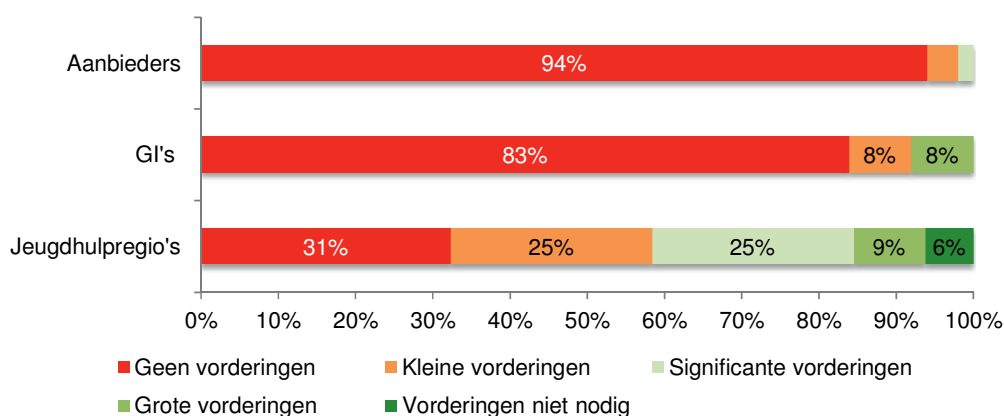
Gemeenten zijn, zo blijkt uit ons eigen onderzoek, niet altijd even consistent in het gebruik en het toepassen van de landelijke standaarden en voorzieningen, en wijken soms zelfs op onderdelen in meer of mindere mate af. Dit vaak zonder in te zien wat de consequenties hiervan zijn voor gecontracteerde jeugdhulpaanbieders. Daarnaast zien we regio's waarbij er weliswaar bij de contractering een zekere mate van (boven)regionale samenwerking is, maar waarbij de uitvoeringsprocessen en administratieve afhandeling weer op gemeentelijk niveau plaatsvinden. Daar komt bij dat de bestuurlijke afspraken in deze regio's nog onvoldoende vertaald worden naar de gemeentelijke (financiële) afhandeling van gedeclareerde jeugdhulp. De consequentie van bovenstaande is dat de administratieve lasten van gemeenten en aanbieders zelfs toenemen.

Bij gemeenten bestaat de behoefte om gedetailleerde informatie te genereren ten behoeve van de politieke en maatschappelijke verantwoording. Het genereren van deze informatie aan de bron (in het primaire proces van de jeugdhulpaanbieders) – hoezeer ook begrijpelijk – leidt onbedoeld tot hogere administratieve lasten, ook voor de professionals in de jeugdhulp. Het is daarom noodzakelijk dat de gevraagde verantwoordingsinformatie beperkt blijft. Daarnaast is

<sup>15</sup> Onderzoek van de TAJ, en presentatie Voortgang I-Sociaal Domein ten behoeve van bestuurlijk overleg 23 februari 2017.

het van belang dat gemeenten beseffen dat standaardisatie van administratieve processen losstaat van gemeentelijke beleidsvrijheid, en door vermindering van de administratieve lasten juist bij kan dragen aan een efficiëntere uitvoering van de Jeugdwet.

Jeugdhulpaanbieders en GI's ervoeren in 2016 beperkte vorderingen op het gebied van terugdringen van administratieve lasten (bedrijfsvoering). Evenmin zijn zij optimistisch over de voortgang op dit punt in 2017. Gemeenten zijn hierover positiever. In april 2017 zal de staatssecretaris de stand van zaken ten aanzien van het gebruik van standaarden van I-Sociaal Domein inventariseren.



Figuur 2.1 Vorderingen 2016 ten aanzien van administratieve lasten

De TAJ acht het risico reëel dat de administratieve lasten de komende periode verder zullen toenemen als gevolg van de naar verwachting toenemende variatie in bekostigingsmodellen én omdat gemeenten blijven afwijken van de drie (standaard) uitvoeringsvarianten. Dit zal een groter beslag leggen op de beschikbare middelen voor jeugdhulp en mogelijk ten koste gaan van de inzet van professionals. Jeugdhulpaanbieders verwachten in het verlengde hiervan dat met name in het geval van resultaatgerichte bekostigingsvormen de administratieve last bij de uitvoerend professional zal komen te liggen.

Het moge duidelijk zijn dat het verminderen van de administratieve lastendruk, zowel voor jeugdhulpaanbieders als voor gemeenten, een randvoorwaarde is voor de kans van slagen van de transformatie en het in stand houden van de daarvoor benodigde essentiële functies van jeugdhulp.

### Toepassing woonplaatsbeginsel is een extra last

De toepassing van het woonplaatsbeginsel is noodzakelijk voor facturering aan de juiste gemeente, maar in de praktijk blijkt het vaststellen van de woonplaats van de gezaghebbende vaak lastig wanneer er sprake is van veranderende omstandigheden. Bijvoorbeeld als ouders gescheiden zijn, de voogd van woonplaats wisselt of er sprake is van een rechterlijke maatregel. Dit kan dan tot problemen in de betaling leiden. Het steeds secuur vaststellen van de woonplaats is bewerkelijk voor zowel jeugdhulpaanbieders als gemeenten en draagt bij aan verhoging van de administratieve lasten.

Inmiddels wordt op dit dossier een wetswijziging voorbereid waarbij het Basisregistratie Personen (BRP) leidend wordt in het vaststellen van de woonplaats. Vanuit de Jeugdwet bezien is dit een wenselijke ontwikkeling en draagt het naar verwachting bij aan een afname van de administratieve lasten voor jeugdhulpaanbieders en gemeenten.

## 2.2 Toereikende middelen zowel op macro als gemeentelijk niveau randvoorwaardelijk voor transformatie

### Gemeenten kampen met overschrijding van het jeugdbudget

Gemeenten geven in het onderzoek aan dat zij te maken hebben (gehad) met overschrijdingen van het budget dat beschikbaar is voor jeugdhulp. Vanwege hun zorgplicht dienen gemeenten voor passende jeugdhulp te zorgen, ook bij overschrijding van het budget. Op de langere termijn brengt dit risico's met zich mee, met name als het budgettekort structureel blijkt te zijn. Dit budgettekort wordt in sommige gemeenten en regio's veroorzaakt door de toepassing van het objectief verdeelmodel, hoewel er ook ingroei en compensatie is afgesproken. In deze gemeenten en regio's zijn de uitgaven voor jeugdhulp (historisch) gezien hoger dan het budget waarop zij op basis van objectieve verdeelcriteria recht hebben. Het blijkt vaak lastig vast te stellen waardoor die verschillen veroorzaakt worden. Uit de contacten met jeugdhulpaanbieders en gemeenten is ons echter duidelijk geworden dat mede door deze financiële problematiek de mogelijkheden om (meerjarige) transformatieafspraken te maken gering of afwezig zijn. Jeugdhulpaanbieders ervaren dat als gevolg van de te beperkte budgetten de energie niet in vernieuwing c.q. transformatie gaat zitten, maar in discussies over tarieven en budgetplafonds.

### Budgetplafonds, doorleverplicht en wachtlijsten vergen goede afspraken

Om de uitvoering van een kwalitatief goede hulp binnen het beschikbare budgettaire kader te borgen, zetten veel gemeenten budgetplafonds in als instrument voor budgetbeheersing. Gemeenten en jeugdhulpaanbieders maken dan afspraken over doorleverplicht wanneer het budgetplafond is bereikt. Het vaststellen van budgetplafonds is mede afhankelijk van betrouwbare realisatiecijfers over de voorgaande jaren. Deze gegevens blijken moeilijk te achterhalen en/of lastig te duiden. Goede monitoring van de voortgang van de dienstverlening van jeugdhulpaanbieders en van de uitputting van het budget is hiervoor van belang. Andersom moeten jeugdhulpaanbieders dreigende overschrijding van het budgetplafond tijdig melden bij gemeenten. In 2016 rapporteerde de Kinderombudsman<sup>16</sup> ook over doorverwijzing naar jeugdhulpaanbieders, met overschrijding van budgetplafonds (en jeugdhulpaanbieders met wachtlijsten) tot gevolg; dit gebeurde voornamelijk bij doorverwijzing door huisartsen.

De veiligheid en ontwikkeling van kinderen kan in gevaar komen bij te lang wachten op passende hulp. Tijdens gesprekken van de TAJ met wethouders en bestuurders van jeugdhulpaanbieders is de wachtlijstproblematiek bij regionaal opererende jeugdhulpaanbieders aan de orde gesteld. Budgetplafonds staan op gespannen voet met acceptabele wachttijden, maar verkleinen voor gemeenten het risico van budgetoverschrijding. Als gevolg van beperkte sturing op de instroom uit verschillende gemeenten, mede ingegeven door de variëteit aan afspraken in de contractering en verwijzing, bestaat het risico van wachtlijsten voor jeugdigen uit een deel van de gemeenten binnen een regio. Hiermee wordt de woonplaats in plaats van de hulpvraag van de jeugdige bepalend voor het moment waarop hulp wordt ingezet.

In 2016 heeft de staatssecretaris samen met brancheorganisaties ingezet op toepassing van de Treeknormen. Daarbij is afgesproken dat gemeenten en jeugdhulpaanbieders regionaal met elkaar in gesprek moeten over de aanpak van wachtlijsten en wachttijden. De veiligheid en ontwikkeling van kinderen kan in gevaar komen bij te lang wachten op passende hulp. Uit ons onderzoek komt naar voren dat aanbieders van specialistische jeugdhulp en gecertificeerde instellingen vinden dat met betrekking tot het beperken van wachttijden nog weinig tot geen vorderingen zijn gemaakt.

<sup>16</sup> De zorg waar ze recht op hebben – Onderzoek naar de toegang tot en de kwaliteit van de na de decentralisatie - deelrapport 3 van 3 (Kinderombudsman, 2016).

## 2.3 Voor de (hoog)specialistische jeugdhulpaanbieders en de GI's is het speelveld zeer ingewikkeld geworden

### Zorgen over goede jeugdhulp bij complexe hulpvragen

Een klein deel van de jeugd is aangewezen op (hoog)specialistische en dus vaak zeer kostbare jeugdhulp. Deze wordt met name geboden door jeugdhulpaanbieders die zich hierop specifiek hebben toegelegd. Gegeven het specialistische karakter van deze vorm van jeugdhulpverlening, de beperkte omvang van deze doelgroep en het feit dat borgen van deze specialisatie concentratie vergt, werken deze jeugdhulpaanbieders noodzakelijkerwijs op een bovenregionale dan wel landelijke schaal. In het decentrale jeugdstelsel en met de transformatie in het vooruitzicht is deze vorm van jeugdhulp kwetsbaar. De focus van gemeenten is, terecht, gericht op het realiseren van jeugdhulparrangementen in of nabij de jeugdige en die focus leidt dus ook tot contractering van vooral lokale en/of regionale aanbieders. Idealiter voegen landelijk werkende instellingen hun (hoog)specialistische aanbod toe aan regionaal werkende instellingen, om ook vormen van specialistische hulp dicht bij huis te kunnen aanbieden. Echter, dat gebeurt nog niet of onvoldoende waardoor er teveel afstand blijft bestaan tussen dergelijke jeugdhulpaanbieders en individuele gemeenten.

Wij zien nu al dat sommige aanbieders van hoog gespecialiseerde jeugdhulp overwegen dergelijke zorgfuncties af te stoten. Vanuit de optiek van de individuele jeugdhulpaanbieder kan dit een verdedigbare keuze zijn. Doordat dit zonder (boven)regionale coördinatie lijkt te gebeuren, kan dit er op termijn toe leiden dat onvoldoende (hoog)specialistische jeugdhulp voorhanden en beschikbaar is wanneer zich complexe problematiek aandient. Een ander risico is dat de mogelijkheden van lokale of regionale jeugdhulpaanbieders worden overschat en jeugdigen niet de hulp krijgen die nodig is. Bovenregionale en landelijke jeugdhulpaanbieders blijven dan onvoldoende in beeld en worden niet of in onvoldoende mate gecontracteerd of ingeschakeld.

Ook beroepsverenigingen en brancheorganisaties spelen een rol in de borging van (hoog)specialistische expertise. Zij lijken nog onvoldoende in staat te definiëren wat essentiële functies zijn en op welke schaal deze moeten worden belegd. De VNG-ambassadeur Zorglandschap spant zich in om alle betrokken partijen aan te sporen om de dergelijke jeugdhulp beter te laten aansluiten op het gedecentraliseerde jeugdhulpstelsel.

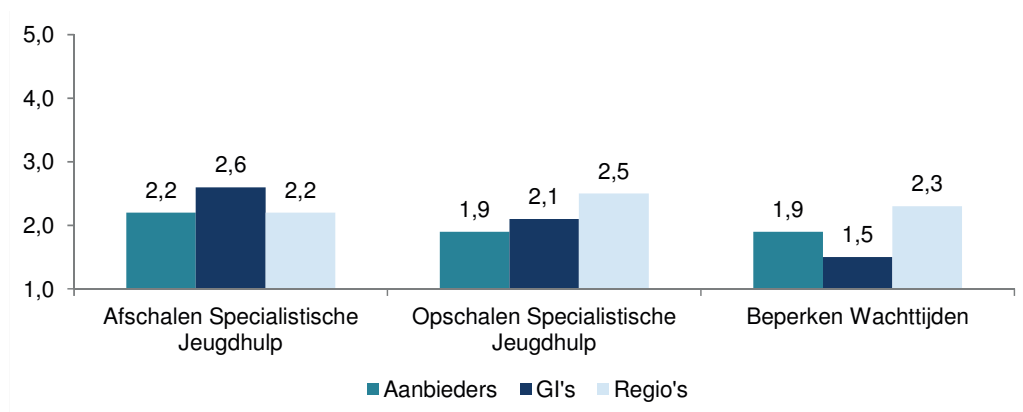
### Gedwongen en vrijwillig kader

In de periode 2014-2016 is er sprake van een afname van de instroom van jeugdigen in het gedwongen kader<sup>17</sup>. Binnen het gedwongen kader zijn er beperkte mogelijkheden om te sturen op de instroom. Daarvoor zijn GI's immers afhankelijk van rechterlijke uitspraken. Dit maakt de GI's kwetsbaar nu zij beperkte mogelijkheden hebben (alleen nog via 'drang') om aanvullende omzet te genereren. Daarnaast hebben in 2016 GI's zich vaker gemeld bij de TAJ voor vergoeding van frictiekosten en bemiddeling bij contractering dan in 2015. De combinatie van de hiervoor genoemde ontwikkelingen is reden voor zorg.

Samenwerking en goede afstemming tussen gemeenten en GI's is op korte termijn nodig om de kwaliteit en continuïteit van de jeugdbescherming en jeugdreclassering in Nederland te waarborgen. Op landelijk niveau is door de VNG het initiatief genomen om in dit ingewikkelde speelveld structurele borging van de uitvoering van jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen goed te regelen. Nog dit jaar zal duidelijk moeten worden of er structureel voldoende capaciteit beschikbaar blijft voor de uitvoering van jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen (essentiële functies) en of die ook voldoende gespreid is. Mede gelet op het feit dat het vangnet in de subsidieregeling Bijzondere Transitiekosten expireert ultimo 2017.

<sup>17</sup> Op basis van jaarlijks onderzoek in opdracht van de TAJ.

Uit onderzoek<sup>18</sup> is gebleken dat de jeugdhulp in het vrijwillig kader aan gezinnen waar zorgen bestaan over de veiligheid van de kinderen vaak te lang duurt, te vrijblijvend van aard is en dat te laat wordt opgeschaald naar het gedwongen kader. Uit ons onderzoek blijkt dat er tussen gemeenten, specialistische jeugdhulpaanbieders en GI's, verschil van inzicht is over de mate waarin deze analyse wordt gedeeld.



Figuur 2.2 Vorderingen 2016 ten aanzien van tijdig afschalen, het beperken van wachttijden en tijdig opschalen (tijdig op- en afschalen en wachtlijsten)<sup>19</sup>

Dat neemt niet weg dat het in het belang van het kind is – zeker wanneer er zorgen over de veiligheid bestaan - dat gemeenten goede afspraken maken over de aansluiting tussen de GI's en de keten, zowel waar het gaat om het tijdig opschalen naar de jeugdbescherming als de veiligheid in het geding is, als om te kunnen afschalen naar het sociaal wijkteam als de ontwikkeling/ bedreiging van het kind afgewend is maar het kind nog wel hulp nodig heeft.

## 2.4 Transformatie op vier niveaus: jeugd, professionals, jeugdhulpaanbieders en gemeenten

De transformatie van de jeugdhulp krijgt zijn beslag op vier niveaus, te weten: jeugd en gezin, professionals, jeugdhulpaanbieders en gemeenten/regio's. In de contacten met het veld valt op dat gemeenten en jeugdhulpaanbieders veel spreken over transformatie, maar vaak afzonderlijk van elkaar. Dit neemt niet weg dat er interessante voorbeelden zijn waarin gemeenten en jeugdhulpaanbieders wel gezamenlijk optrekken.

### Jeugdperspectief nog onderbelicht

Het nieuwe stelsel werkt vanuit het principe van eigen kracht: 'één gezin-één plan één regisseur'. De behoeften en mogelijkheden van jeugdigen en hun ouders staan hierbij centraal. Het stelsel dient zodanig om hen heen te worden georganiseerd dat hun ondersteuningsbehoefte eerder wordt gesignaleerd en zij verder geholpen kunnen worden met hulp op maat. Met name voor kinderen en gezinnen die verschillende vormen van hulp ontvangen is het belangrijk om aan te sluiten bij dit principe. Uit onderzoek<sup>20</sup> blijkt dat in 2016 slechts ongeveer de helft van de

<sup>18</sup> Leren van calamiteiten 2, Veiligheid van kinderen in kwetsbare gezinnen, Samenwerkend Toezicht Jeugd (2016).

<sup>19</sup> 1 = geen vorderingen, 2 = kleine vorderingen, 3 = significante vorderingen, 4 = grote vorderingen, 5 = doelen zijn bereikt.

<sup>20</sup> De staat van jeugdparticipatie in Nederland 2016 (Verweij-Jonker Instituut 2016).



gemeenten jeugdigen betreft bij het vormgeven, uitvoeren en/of evalueren van gemeentelijk beleid. Dit terwijl het belangrijk is om zicht te krijgen op wat jeugdigen en de gezinnen merken van de veranderingen die zijn doorgevoerd en hoe zij die ervaren; zij zijn immers de doelgroep van de Jeugdwet.

*Praktijkvoorbeeld: In de regio Holland Rijnland is 'praten met' en niet 'praten over' de norm. Het betrekken van ouders en jongeren bij beleidsontwikkeling is in de afgelopen jaren verweven geraakt in het werkproces van de regio. In het begin vond dit plaats in de vorm van aparte conferenties met jongeren, ouders en organisaties, maar meer en meer is deze werkwijze een tweede natuur geworden voor beleidsmakers. Er wordt aansluiting gevonden bij reeds bestaande vertegenwoordigingsorganen, zoals met cliëntenraden en jongerenraden. Wanneer deze nog niet bestaan, neemt de regio zelf initiatief, bijvoorbeeld door het gesprek aan te gaan met persoonsgebonden budgethouders. Er is betrokkenheid van cliënten op verschillende niveaus op verschillende manieren en in verschillende fases van beleidsontwikkeling. Ook hebben cliënten een aantal do's and dont's opgesteld. De uitdaging is om betrokkenen niet te overvragen en om persoonlijke verhalen te vertalen naar beleidsregels.*

*Zie bijlage 2 voor de volledige casusbeschrijving.*

### **Professionals als belangrijke schakel in de transformatie**

Samenwerking tussen professionals is onmisbaar voor samenhangende hulp. Voor kinderen en gezinnen met complexe problematiek kan samenwerking tussen professionals bijdragen aan een betere afstemming van en ondersteuning op verschillende leefdomeinen en aan de continuïteit van de geboden hulp tijdens overgangsfases (bij zelfstandig gaan wonen, starten met werken et cetera). Bijna de helft van de onderzochte regio's en jeugdhulpaanbieders beoordeelt begin 2017 de onderlinge samenwerking gemiddeld genomen als neutraal (dat wil zeggen niet positief of negatief); er lijkt nog volop ruimte om de samenwerking te versterken. Belangrijke kenmerken van goede samenwerking is volgens jeugdhulpaanbieders dat er sprake is van wederzijds vertrouwen, elkaar kennen en dat het gesprek inhoudelijk gemotiveerd is.

### **Vernieuwing vereist ruimte om te leren en om fouten te maken**

Vernieuwing van het aanbod, zoals met de transformatie wordt beoogd, ontstaat wanneer professionals kunnen experimenteren en kennis en ervaringen met elkaar kunnen delen. Om dit te faciliteren is het noodzakelijk dat de basis op orde is en dat er voldoende faciliteiten zijn om goed te experimenteren. Gemeenten en jeugdhulpaanbieders hekelen in dit verband de ontoereikende budgetten en (mede als gevolg daarvan) de lagere tarieven voor jeugdhulp. De ruimte voor investeringen in vernieuwing van de hulpverlening, scholing en dergelijke neemt daardoor af. Jeugdhulpaanbieders signaleren dat onzekerheden ten aanzien van tarieven, volumes en capaciteitsreductie en de veelheid van financiers de complexiteit van hun administratieve bedrijfsvoering vergroten. Dit vertaalt zich in een verschuiving van de personele formatie naar overhead, ten koste van de aandacht voor kwaliteitsontwikkeling en innovatie.

De combinatie van deze aanvullende kosten voor administratieve bedrijfsvoering en krappe gemeentelijk budgetten helpt niet om het transformatieproces verder op gang te brengen. Transformatie vraagt om visie bij gemeenten en om ruimte voor vernieuwing bij jeugdhulpaanbieders en professionals. Het merendeel van de gemeenten slaagt er nog onvoldoende in om de visie op transformatie te vertalen naar de concrete uitvoering, al zijn er ook voorbeelden van gemeenten waar een dergelijke vertaalslag al wel is gemaakt.

*Praktijkvoorbeeld: De gemeente Zaltbommel vaart haar eigen koers wat betreft de lokale organisatie van jeugdhulp. Sinds de transitie in 2015 transformeren zij op eigen wijze. Ze werken bewust met een sterk lokale inrichting en samenwerking, vijfjarige contracten met jeugdhulpaanbieders, buurtteams die bestaan uit hooggekwalificeerd personeel en geen budgetplafonds. Op regionaal niveau wordt alleen de residentiële hulp ingekocht. Gemeenten en jeugdhulpaanbieders zijn veelvuldig in gesprek om tot optimale samenwerking en hulpverlening te komen en om te kijken of er mogelijkheden zijn hulp dichterbij in de buurt te organiseren. Crisis- opvang en kamertraining zijn hiervan concrete voorbeelden. Ook zetten ze momenteel met de woningbouwvereniging een huis op waar jongeren zelfstandig kunnen wonen.*

*Zie bijlage 2 voor de volledige casusbeschrijving.*

Gemeenten kunnen inhoudelijke resultaten en transformatiedoelen bepalen, maar de TAJ acht het niet passend wanneer zij voorschrijven op welke wijze die doelen moeten worden bereikt. Het is wenselijk dat gemeenten en jeugdhulpaanbieders afspraken maken over de financiële en inhoudelijke kaders, en de te behalen inhoudelijke resultaten vaststellen. De invulling ervan is echter voorbehouden aan de jeugdhulpaanbieder. Om tot een passende veranderstrategie te komen, is een voortdurende dialoog van gemeenten en jeugdhulpaanbieders, gericht op het ontwikkelen van een visie, de operationalisering van deze visie en vertaling naar ieders rol in de keten, noodzakelijk. Bestuurlijk aanbesteden<sup>21</sup> biedt de ruimte om afspraken in het kader van transformatie, zoals samenwerking en vernieuwing, vast te leggen in contracten en aldus de transformatieagenda inhoud te geven. Dit gebeurt nog in onvoldoende mate. Enkel sturen door economische prikkels op te nemen in de afspraken die regio's en gemeenten met jeugdhulpaanbieders maken, is onvoldoende.

## 2.5 Transformatie vereist monitoring, onderzoek en kennisuitwisseling

Er bestaat geen blauwdruk voor transformatie: elke regio heeft eigen, regiospecifieke kenmerken. Desondanks kan, veel beter dan nu gebeurt, gebruik gemaakt worden van de mogelijkheden om van elkaar te leren en elkaar inhoudelijk te inspireren. Daar waar de bereidheid daartoe reeds aanwezig is, werkt het ondersteunend wanneer snel en gemakkelijk toegang kan worden verkregen tot kennis over en ervaringen van anderen met transformatie in het sociaal domein. Er is op dit moment in te beperkte mate sprake van horizontale en verticale uitwisseling van kennis en ervaring rondom de transformatie. Landelijke kennisuitwisseling over zorginhoudelijke kennis en/of voorbeelden van transformatieprocessen is bij uitstek iets dat gefaciliteerd kan worden door brancheorganisaties, de VNG en het Rijk. Daarnaast helpt uitwisseling van inspirerende voorbeelden van geslaagde (onderdelen van) transformatie bij het gezamenlijk leren door gemeenten en jeugdhulpaanbieders over wat werkt en aan welke voorwaarden moet worden voldaan om de transformatie tot een succes te maken. Deze kennis kan zo bijdragen aan de lokale en/of regionale dialoog over transformatie en daarmee de ontwikkeling van het voorliggende veld.

<sup>21</sup> Zie paragraaf 1.2

## 2.6 Rust, stabiliteit en extra impulsen voor transformatie

Twee jaar na de invoering van de Jeugdwet wordt het gedecentraliseerde jeugdstelsel nog steeds gedomineerd door inregelproblematiek. Deze inregelproblematiek dreigt een ernstige belemmering te worden voor de transformatie en de inhoudelijke ambities. Meer uniformiteit in de administratieve processen, langduriger contracten en stabiele samenwerking in de regio's zouden helpen de aandacht in de dialoog tussen gemeenten en jeugdhulpaanbieders te verschuiven naar de inhoud en naar het formuleren van gezamenlijke ambities om de transformatie te realiseren.

### Rust en stabiliteit

Stabiliteit in de vorm van meerjarige contracten geeft jeugdhulpaanbieders de ruimte om strategische keuzes te maken ten aanzien van hun aanbod, de regio's en gemeenten die zij bedienen en de herinrichting van hun organisatie om aan te sluiten bij de beoogde transformatie. In 2017 is het merendeel van de contracten voor één jaar afgesloten (veelal contractverlengingen), wat met name door de GI's wordt ervaren als een van de grootste knelpunten bij de transformatie. Wel lijkt het erop dat er in 2017 vaker dan in 2016 contracten voor meerdere jaren zijn getekend en de verwachting is dat deze trend zich in 2018 zal voortzetten.

Aan de kant van jeugdhulpaanbieders en GI's zijn ingrijpende strategische keuzes noodzakelijk om hun organisaties aan te passen aan de beoogde transformatie. Wij zien dat zij verschillende maatregelen nemen om hun bedrijfsvoering aan te passen aan de ontwikkelingen als gevolg van de decentralisatie. Zij doen dit in de eerste plaats door strategisch personeelsbeleid en specialisatie in specifieke hulpvormen. Ook het afstoten of afbouwen van bepaalde zorgfuncties maakt hiervan deel uit. Ten slotte zien we dat jeugdhulpaanbieders knelpunten in de handelswijze van gemeenten onvoldoende stevig agenderen bij de gemeenten die het betreft, waardoor zij het zichzelf onnodig moeilijk maken. Opvallend is dat waar het wel lukt een probleem goed te agenderen, jeugdhulpaanbieders aangeven dat gemeenten over het algemeen open staan om hiermee constructief en pragmatisch om te gaan. Dit benadrukt het belang van een goede dialoog tussen gemeenten en jeugdhulpaanbieders.

### Extra impulsen voor transformatie

Uit het onderzoek blijkt dat afnemende financiële ruimte in combinatie met het doorvoeren van veranderingsprocessen lastiger wordt. Enerzijds stimuleert schaarste van financiële middelen de creativiteit om het 'anders te doen'. Tegelijk signaleren veel partijen dat investeringen in veranderingen worden bemoeilijkt door het gebrek aan financiële ruimte. De TAJ heeft de staatssecretaris van VWS geadviseerd om (geheralloceerde) financiële middelen in te zetten en die te koppelen aan goede transformatie-initiatieven. Dit zorgt er tevens voor dat experimenten en inzet van capaciteit om veranderingen door te voeren en te stimuleren niet ten koste gaat van noodzakelijke hulp van kinderen.

## 2.7 Conclusies

De inregelproblematiek, waar in de voorgaande twee jaar ook sprake van was, dreigt structureel te worden en belemmert de stap van transitie naar daadwerkelijk transformatie. Liquiditeitsproblemen, onvoldoende kostendekkende tarieven voor jeugdhulp en hoge, vermijdbare administratieve lasten als gevolg van beperkte uniformiteit zijn niet of nauwelijks verbeterd, sterker nog: in sommige opzichten lijkt de problematiek toegenomen. Om de transformatie goed op gang te brengen en te laten slagen, zal eerst de basis op orde moeten worden gebracht.



De invoering van de Jeugdwet is gepaard gegaan met een aanzienlijke bezuinigingsdoelstelling die in drie jaar is doorgevoerd. Deze bezuinigingen leiden volgens jeugdhulpregio's en jeugdhulpaanbieders ertoe dat er weinig middelen beschikbaar zijn voor vernieuwing. Het tempo waarin de overgang naar een nieuw jeugdhulpstelsel moet plaatsvinden, dreigt te hoog te liggen om de beoogde baten van de stelselwijziging – die uit de transformatie moeten voortvloeien – tijdig te kunnen innen. Dit brengt zowel gemeenten als jeugdhulpaanbieders in problemen met een hardnekkig karakter.

Bij de evaluatie van de Jeugdwet zal aandacht moeten worden besteed aan deze knelpunten en aan de vraag in hoeverre zij de beoogde doelstellingen van de wet op langere termijn in de weg staan. In elk geval vraagt succesvolle transformatie om goed zicht op de ontwikkelingen bij alle betrokken partijen (gemeenten en jeugdhulpaanbieders) en om het stimuleren van inhoudelijke vernieuwing. Ook zal er in deze tijden van transformatie oog moeten zijn voor de specifieke rol van de bovenregionale en landelijke werkende jeugdhulpaanbieders en voor de GI's. Bewegingen in dit veld brengen risico's met zich mee als versnippering van specialistische expertise, ongecoördineerde afbouw van capaciteit, het afstoten van zorgfuncties en onderschatting van de hulpvraag, waardoor het gevaar dreigt dat kinderen en gezinnen de hulp die zij nodig hebben, onvoldoende kunnen krijgen. Daarom is afstemming tussen gemeenten en jeugdhulpaanbieders randvoorwaardelijk om te bewerkstelligen dat vraag en aanbod (in aard en omvang) ook in de toekomst op elkaar aansluiten.

Het jeugdperspectief wordt nog niet door alle gemeenten nadrukkelijk betrokken bij beleidsontwikkeling. Dit terwijl het belangrijk is om zicht te krijgen op wat jeugdigen en de gezinnen merken van de veranderingen die zijn doorgevoerd en hoe zij die ervaren als doelgroep van de Jeugdwet. Professionals vormen de schakel in en de basis van een succesvolle transformatie, daarom is het bevorderen van het juiste niveau van kennis en expertise van professionals alsook integrale samenwerking in dit verband van groot belang. Om deze inhoudelijke vernieuwing mogelijk te maken is experimenteeruimte en kennisuitwisseling noodzakelijk. Evenzeer hangt het succes samen met de mate waarin gemeenten dan wel regio's en jeugdhulpaanbieders met elkaar in gesprek blijven en kennis uitwisselen. Wij geven in overweging dit op landelijk niveau te faciliteren.

Tot slot is een voorwaarde voor transformatie dat er een zekere mate van rust en stabiliteit in het stelsel ontstaat. Stabiele samenwerking en langduriger afspraken geven jeugdhulpaanbieders de ruimte om strategische keuzes te maken en hun organisaties aan te passen op het stelsel, en maken de basis voor een constructieve dialoog tussen hen en de contracterende gemeenten en regio's sterker. In het volgende hoofdstuk gaan we hier nader op in.

# Hoofdstuk 3

## Slotbeschouwing en aanbevelingen

Het Rijk is de architect van het huidige stelsel. De komende jaren wordt duidelijk of en in welke mate de met de Jeugdwet beoogde doelstellingen worden bereikt. In 2018 verschijnt de eerste evaluatie van de Jeugdwet. Het Rijk heeft als stelselverantwoordelijke in 2014 de nodige maatregelen getroffen om de transitie per 2015 in goede banen te leiden. Zo is er geïnvesteerd in de voorbereiding, zijn er transitiearrangementen en een overgangsregeling afgesproken en is de TAJ ingesteld. Ook heeft het Rijk een fonds gevormd voor het vergoeden van bijzondere transitiekosten.

Op grond van onze ervaringen durven we te stellen dat de filosofie die aan de Jeugdwet ten grondslag ligt, net als de daarmee verband houdende uitgangspunten van de transformatie, kan rekenen op een breed draagvlak. Daarmee is nog niet gezegd dat de transformatie al voldoende op gang is gebracht; we zien daarin lokaal en regionaal grote verschillen. Het zijn met name de (hoog)specialistische jeugdhulpaanbieders die veel problemen ervaren ten gevolge van transitie en transformatie. Het algemene beeld is wel dat de transformatie voorzichtig op gang komt.

Transformatie van de jeugdhulp is een complex proces en vraagt veel tijd, energie van en ruimte voor professionals, management en andere betrokkenen om dat in goede banen te leiden. We zijn goed op weg, maar het proces is precair. Het is ook duidelijk dat het tempo van de transformatie en daarmee de inning van de baten van de transformatie, geen gelijke tred houdt met de landelijk opgelegde bezuinigingen. Er zijn enkele knelpunten die om een acute oplossing vragen. Breed wordt de opvatting gedragen dat 'rust' in het stelsel op het gebied wet- en regelgeving de komende jaren van belang is om het proces van transformatie dat nu op gang komt niet te verstoren.

Tegelijkertijd moet wel worden voldaan aan een aantal noodzakelijke randvoorwaarden om het stelsel goed te laten functioneren. De inregelproblemen blijken hardnekkig te zijn. Gemeenten en jeugdhulpaanbieders hebben te maken met hoge administratieve lasten en met name voor de (hoog)specialistische jeugdhulpaanbieders worden de financiële problemen (liquiditeit en exploitatie) groter. De inregelproblemen zijn nu van een zodanige omvang dat wij vrezen dat als die niet op korte termijn worden opgelost, zij de transformatie gaan vertragen dan wel belemmeren en mogelijk voor een deel structureel van aard worden.

De TAJ maakt zich zorgen over de ontwikkeling, continuïteit en beschikbaarheid van de (hoog)specialistische jeugdhulp, de jeugdbescherming en de jeugdreclassering. Deze vormen van jeugdhulpverlening worden met name geboden door organisaties die bovenregionaal of landelijk werken. De decentrale ordening van de Jeugdwet sluit niet één-op-één aan bij de ordening van dit type voorzieningen. Op grond van onderzoek dat wij hebben laten uitvoeren, onze ervaringen in de afgelopen jaren en talloze gesprekken met vertegenwoordigers van gemeenten, aanbieders van (hoog)specialistische jeugdhulp en deskundigen, komen we in de volgende paragrafen tot een aantal aanbevelingen.

We constateren dat bij het formuleren van beleid met betrekking tot inkoop en transformatie de stem van de jeugdige(n) en professionals onvoldoende wordt gehoord. Er wordt nu veel nadruk gelegd op financiële aspecten (zoals inkoop, bekostiging en budget) in plaats van op een constructieve dialoog over de manier waarop de doelen van de jeugdhulp het beste kunnen worden bereikt. Dit is zorgelijk, want de transformatie moet in de praktijk plaatsvinden in de wisselwerking tussen de jeugd en professionals.

Wij zijn ons ervan bewust dat het tijd kost om de bedoelingen van de Jeugdwet te realiseren en de uitvoering goed ter hand te nemen. De eerste paar jaar na de inwerkingtreding is vooral ingezet op het opzetten en inregelen van de toegang tot de jeugdhulp, het organiseren van continuïteit van en het inregelen van de bedrijfsvoering door gemeenten en jeugdhulpaanbieders. Maar als aan de hierna geformuleerde randvoorwaarden niet wordt voldaan, zal het uitermate lastig worden om de volgende stap, van transitie naar transformatie, goed te kunnen zetten.

### 3.1 Noodzakelijke randvoorwaarden om het stelsel goed te laten functioneren

#### De bedrijfsvoering moet op orde

De TAJ signaleert dat de inregelproblematiek een structureel karakter dreigt te krijgen. Gemeenten en jeugdhulpaanbieders ervaren knelpunten ten aanzien van administratieve processen, facturering en verantwoording en mede daardoor hoge vermijdbare administratieve lasten.

Onder vermijdbare administratieve lasten verstaan we die lasten die niet voortvloeien uit wet- en regelgeving<sup>22</sup>. Vaak gaat het om keuzes die lokaal gemaakt worden in het kader van contractering, verantwoording en administratieve processen maar die geen rechtstreeks verband houden met de te bereiken resultaten. De vermijdbare administratieve lasten waarmee jeugdhulpaanbieders als gevolg van de invoering van de Jeugdwet te maken hebben zijn aanzienlijk hoger dan voorafgaand aan de transitie is ingeschat. De keuze om af te wijken van de landelijke standaarden voor gegevensuitwisseling en administratieve verwerking (uitvoeringsvarianten I-Sociaal Domein) leidt per definitie tot onnodige en vermijdbare administratieve lasten.

Als er niet snel in een oplossing voor deze problematiek wordt voorzien, acht de TAJ het risico reëel dat deze administratieve lasten een structureel karakter krijgen en dat deze hoger dan noodzakelijk blijven. Voor jeugdhulpaanbieders geldt bovendien dat het beslag dat de administratieve lasten op hun budgetten leggen des te zwaarder weegt, omdat er tegelijk aanzienlijke kortingen op tarieven en/of volume zijn doorgevoerd. Verder is een deel van deze jeugdhulpaanbieders nog onvoldoende in staat gebleken om hun bedrijfsvoering te laten aansluiten op het nieuwe stelsel. Het op orde brengen van *hun* administratieve processen is eveneens een noodzakelijke randvoorwaarde om het stelsel goed te laten functioneren.

Gelet op het bovenstaande beveelt de TAJ aan:

1. dat gemeenten en jeugdhulpaanbieders *nog dit jaar* de administratieve processen (bedrijfsvoering en verantwoording) op orde brengen, harmoniseren en daarbij de landelijk ontwikkelde standaarden hanteren. Daarnaast bevelen wij jeugdhulpaanbieders aan rekening houden met een blijvende veelheid aan contract- en betaalrelaties. Het voorgaande geldt eveneens voor nieuwe bekostigings- en contracteringssystematieken.
2. dat het Rijk - indien de benodigde harmonisatie in 2017 niet wordt gerealiseerd door alle gemeenten en jeugdhulpaanbieders - vaststelt (gebruikmakend van de landelijk ontwikkelde standaarden) aan welke eisen de gegevensuitwisseling, facturatie en verantwoording tussen gemeenten en jeugdhulpaanbieders met ingang van 2018 moet voldoen.
3. Dat, nu ten aanzien van het woonplaatsbeginsel is besloten dat er een wetswijziging zal plaatsvinden waarbij het BRP leidend wordt bij het vaststellen van de woonplaats, een voorziening wordt getroffen voor kinderen die niet goed geregistreerd staan in het BRP als

<sup>22</sup> In paragraaf 2.1 wordt het onderscheid tussen vermijdbare en onvermijdbare administratieve lasten beschreven.

gevolg van onduidelijkheid over de woonplaats van de gezaghebbende. Voorts is er in afwachting van de ingangsdatum van de wetswijziging (verwacht per 1-1-2019) dringend behoefte aan een tussentijdse oplossing waarbij het belang van zowel het kind als de jeugdhulpaanbieder wordt meegewogen.<sup>23</sup>

### Tekort aan liquiditeit blijft een urgent probleem en brengt op korte termijn grote risico's met zich mee voor de beschikbaarheid van essentiële jeugdhulpfuncties

We zien dat jeugdhulpaanbieders nog steeds kampen met een ontoereikend, teruglopend en lastig verkrijgbaar werkkapitaal in combinatie met een (nog steeds) hoge debiteurenpositie. We verwachten dat het gebrek aan liquiditeit in de komende paar jaar een nog urgenter en nijpender probleem wordt en dat de continuïteit van met name (hoog)specialistische jeugdhulpaanbieders daarmee op het spel komt te staan. Er dreigen grote gevolgen voor de beschikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van de jeugdhulp alsmede de mogelijkheden van deze organisaties om te anticiperen op de beoogde transformatie.

Uit een brede risicoanalyse<sup>24</sup> op basis van jaarrekeningen 2014 en 2015 blijkt dat jeugdhulpaanbieders met meer dan 50% omzet jeugdhulp in 2015 te maken hadden met een daling van 14,1% van de liquide middelen, en dat 40% van de onderzochte instellingen in financiële problemen is of zal komen. In ons recente onderzoek geeft ongeveer 20% van de (hoog)specialistische jeugdhulpaanbieders aan te verwachten in 2017 mogelijk met liquiditeitsproblemen te maken te krijgen.

De TAJ is van mening dat gemeenten en jeugdhulpaanbieders in gesprek moeten gaan om liquiditeitsproblemen, die ook consequenties hebben voor de continuïteit van zorg, te voorkomen en/of op te lossen. Overigens kunnen deze jeugdhulpaanbieders in 2017 nog een beroep doen op de TAJ en zal de TAJ actief in gesprek treden met de haar bekende partijen waarvan nu al duidelijk is dat er liquiditeitsproblemen dreigen.

Gelet op het bovenstaande beveelt de TAJ aan:

4. dat gemeenten en jeugdhulpaanbieders op korte termijn concrete afspraken maken over de wijze waarop de liquiditeitspositie van jeugdhulpaanbieders kan worden versterkt en gewaarborgd, indien de gekozen bekostigingssystematiek niet voorziet in maandelijkse facturatie en betaling van de geboden jeugdhulp en er geen sprake (meer) is van bevoorschotting.

## 3.2 Partijen: organiseer rust, ruimte en regie

### Stabiele relatie is een noodzakelijke voorwaarde voor transformatie

Veel gemeenten, maar ook de jeugdhulpaanbieders, worstelen met de vraag hoe zij in het gedecentraliseerde stelsel aan (hoog)specialistische jeugdhulp gestalte kunnen blijven geven. De TAJ ziet als reële bedreiging dat de voor dit type jeugdhulp, inclusief de uitvoering van jeugdbescherming- en jeugdreclasseringsmaatregelen, noodzakelijke (boven)regionale samenwerking onvoldoende stand houdt en dat daarmee essentiële functies van jeugdhulp in hun voortbestaan worden bedreigd.

<sup>23</sup> Er moet tevens een sluitende regeling komen voor jongeren die niet zijn opgenomen in het BRP.

<sup>24</sup> Dit onderzoek heeft betrekking op 111 jeugdhulpaanbieders.

Stabiliteit in de relatie tussen gemeenten en jeugdhulpaanbieders is een noodzakelijke voorwaarde om dit te voorkomen. Deze stabiliteit biedt jeugdhulpaanbieders de ruimte om strategische keuzes te maken en zich aan te passen aan de vernieuwing van het stelsel. Hiertoe zullen gemeenten en jeugdhulpaanbieders de dialoog moeten aangaan. Om dit proces een kans van slagen te geven is rust, ruimte en regie het parool. Dit betekent ook rust in het stelsel.

Gelet op het bovenstaande beveelt de TAJ aan:

5. dat gemeenten regionaal met elkaar in 2017 afspraken maken over het noodzakelijke behoud, de meerwaarde en tegelijkertijd afbakening van de regionale samenwerking, en daarover te rapporteren aan de VNG. Dit is een noodzakelijke voorwaarde om ook op termijn te kunnen blijven beschikken over voldoende aanbod van passende specialistische jeugdhulp.
6. dat gemeenten de contractvoorwaarden (beleid) en het proces van contractering met jeugdhulpaanbieders goed afstemmen op de beoogde transformatie en rekening houden met een realistisch tijdpad voor het vormgeven van deze omslag.
7. dat gemeenten, in elk geval met dat deel van de jeugdhulpaanbieders dat voor de beoogde transformatie onmisbaar is, komen tot meerjarig partnerschap met bijbehorende meerjarige contracten. Daarnaast is het van belang dat gemeenten tijdig zekerheid geven over contractering van jeugdhulpaanbieders en de afspraken die zij wensen te maken. In de contracten tussen gemeenten en jeugdhulpaanbieders worden bij voorkeur ook afspraken gemaakt over onder andere aanpassingen in het portfolio, benodigde en beschikbare capaciteit met inbegrip van afspraken rond wachtlijsten, ketensamenwerking (tijdig op- en afschalen), toegang, kwaliteitsborging, kostendekkende tarieven en budgetontwikkeling en verantwoording.
8. bij de overgang van de jeugd-ggz naar de Jeugdwet per 2015 is afgesproken om de DBC-systematiek nog drie jaar te handhaven. De overgangperiode loopt af op 1 januari 2018. Wij bevelen gemeenten aan om bij de inkoop voor 2018 rekening te houden met de beëindiging van de DBC-systematiek en een beleidsmatige keuze te maken voor een bekostigingsvariant die passend is bij het type jeugdhulp en de beoogde transformatie. Jeugdhulpaanbieders die te maken krijgen met een andere bekostigingssystematiek moeten zich hierop goed (kunnen) voorbereiden, want verandering van bekostigingssystematieken heeft impact op inhoud van de jeugdhulp en de bedrijfsvoering (registratie, facturatie, liquiditeit, betaling en verantwoording).

### Goed opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap is cruciaal voor de toekomst van de (hoog)specialistische jeugdhulp

De TAJ stelt vast dat de bezuinigingen ertoe hebben bijgedragen dat partijen in beweging zijn gekomen. Tegelijk constateren we dat transformatie in de praktijk ingewikkeld is, veel tijd en aandacht vergt en dat daardoor het tempo waarin de bezuinigingen zijn opgelegd geen gelijke tred houdt met het moment waarop de baten van de transformatie kunnen worden ingeboekt. Uit de contacten met jeugdhulpaanbieders en gemeenten is ons duidelijk geworden dat mede door deze financiële problematiek de mogelijkheden om (meerjarige) transformatieafspraken te maken gering of afwezig zijn. Wij vinden dit gelet op de druk op de besluitvorming, een groot risico voor een zorgvuldige, toekomstbestendige transformatie. Daarnaast omdat het jeugdhulpaanbieders daardoor zal ontbreken aan middelen die noodzakelijk zijn om te investeren in de doorontwikkeling van hun portfolio, de kwaliteit van de hulpverlening et cetera.

(Boven)regionale samenwerking – zowel bij de inkoop als bij de betaling – is voor het uitoefenen van adequaat opdrachtgeverschap van (hoog)specialistische jeugdhulpaanbieders een noodzakelijke randvoorwaarde. Immers, (hoog)specialistische jeugdhulpaanbieders zijn bovenregionaal



(of landelijk) georganiseerd, omdat alleen op dat niveau voldoende kennis kan worden gebundeld en geborgd en de (hoog)specialistische jeugdhulp kan worden vormgegeven. Tegelijkertijd is voor jeugdhulpaanbieders een proactieve houding geboden indien zij concrete problemen ondervinden in de contractrelatie met gemeenten.

Gelet op het bovenstaande beveelt de TAJ aan:

9. dat gemeenten ten behoeve van de beleidsontwikkeling en te maken strategische keuzes, tezamen met de jeugdhulpaanbieders goed onderbouwde prognoses maken van de benodigde jeugdhulp (de vraag) en hierbij nadrukkelijk rekening houden met transformatie-effecten zoals de afname van volumes van (hoog)specialistisch (veelal intramuraal) aanbod en uitbreiding van de ambulante hulpverlening.
10. dat gemeenten, jeugdhulpaanbieders en GI's op regionaal én bovenregionaal niveau ketenafspraken maken tussen het vrijwillig en het gedwongen kader, zodat de inzet van verblijfsvoorzieningen tot het minimum beperkt blijft en de benodigde jeugdhulp met name extramuraal wordt geboden. Het ligt in de rede dat namens jeugdhulpregio's coördinerende gemeenten het voortouw nemen om afspraken te maken over ketensamenwerking.
11. dat het lopende proces onder regie van de VNG nog in 2017 moet borgen dat er structureel voldoende capaciteit beschikbaar blijft voor de uitvoering van jeugdbescherming- en jeugdreclasseringsmaatregelen (essentiële functies) en dat die ook voldoende gespreid is over het land. Dit mede gelet op het feit dat het vangnet dat wordt gevormd door de subsidieregeling Bijzondere Transitiekosten ultimo 2017 expireert.
12. dat jeugdhulpaanbieders, voor zover zij dit niet hebben gedaan, strategische keuzes maken ten aanzien van hun aanbod en de regio's en gemeenten die zij in de toekomst willen bedienen. En dat zij transparant zijn wanneer zij voornemens zijn zorgfuncties of volume af te gaan bouwen, zodat de gemeenten kunnen wegen of er voldoende alternatieven voorhanden zijn voor wegvallende jeugdhulpfuncties, en hier bij de contractering rekening mee kunnen houden.

### Stelselverantwoordelijkheid ten aanzien van transformatie en de positie van (hoog) specialistische jeugdhulp en van kennisborging

Uit ons onderzoek blijkt dat afnemende financiële ruimte in combinatie met het doorvoeren van veranderingsprocessen lastiger wordt. Ook bij transformatie gaan de kosten voor de baten uit. Noch jeugdhulpinstellingen noch gemeenten hebben veel financiële ruimte voor het doen van innovatieve investeringen.

Met name voor bovenregionale en landelijk werkende (hoog)specialistische jeugdhulpaanbieders voorzien wij, zoals hiervoor aangegeven, aanzienlijke problemen. Als er ten aanzien van de afbouw van capaciteit van dit type jeugdhulp geen landelijke regie wordt gevoerd, zien wij als reëel risico dat een aantal essentiële functies in gevaar komt of onbedoeld verdwijnt. Dit gevaar is het grootst voor slechts een klein, maar wel (hoog)specialistisch en kostbaar deel van de jeugdhulp.

(Hoog)specialistische jeugdhulp en GI's zijn vanwege hun specifieke hulpaanbod en positie zeer kwetsbaar. De ordening van deze bovenregionale of landelijke instellingen sluit niet aan op de gedecentraliseerde schaal van de gemeenten. De TAJ waarschuwt dat indien regio's, gemeenten en jeugdhulpaanbieders enkel vanuit hun eigen referentiekader redeneren, een suboptimaal stelsel kan ontstaan waarin sprake is van een mismatch tussen beschikbare en benodigde jeugdhulp.

Achter deze kwestie schuilt een klassiek *prisoners dilemma*. Het gebrek aan gezamenlijkheid is onder andere een gevolg van het feit dat er geen financiële prikkel is om gemeenschappelijk voorzieningen in stand te houden. Om vast te stellen in welke omvang deze vormen van jeugdhulp noodzakelijk blijven en in hoeverre deze als (hoog) specialistisch mogen worden beschouwd, is de betrokkenheid van de branches en beroepsverenigingen onmisbaar. Hetzelfde geldt als het gaat om kennisontwikkeling, innovatie en kennisverspreiding over de effectiviteit van verschillende vormen van jeugdhulp. De TAJ signaleert dat in de tariefafspraken die tussen gemeenten en aanbieders worden gemaakt, vrijwel nergens vergoeding is opgenomen voor activiteiten op het vlak van onderzoek en kennisontwikkeling. Op den duur kan dit leiden tot versraling en suboptimale inzet van jeugdhulp.

In bredere zin is transparantie van het aanbod een belangrijke voorwaarde om enerzijds het getransformeerde zorglandschap te kunnen ontwikkelen en anderzijds de praktische dagelijkse invulling van het samenbrengen van zorgvraag en zorgaanbod te kunnen realiseren.



Gelet op het bovenstaande beveelt de TAJ aan:

13. dat het Rijk snel middelen heralloceert ten behoeve van een financiële prikkel voor transformatie initiatieven.
14. dat het Rijk in overleg met VNG faciliteert dat brancheorganisaties, wetenschappers en beroepsverenigingen definiëren wat onder (hoog)specialistische jeugdhulp wordt verstaan en de visie daarop voor de toekomst. De uitkomsten hiervan moeten eind 2017 beschikbaar zijn. Dit moet leiden tot meer transparantie in het aanbod en bijdragen aan de kwaliteitsverbetering en professionalisering van de jeugdhulp.
15. dat het Rijk de stabiliteit van de (boven)regionale samenwerking en de ontwikkeling en continuïteit van de (hoog)specialistische hulpverlening, alsmede de toekomstige beschikbaarheid daarvan, zorgvuldig monitort en indien nodig een vangnetfunctie organiseert c.q. passende maatregelen neemt.
16. dat het Rijk een coördinerende rol op zich neemt bij het borgen van onderzoek, innovatie en kennisdisseminatie en –vermeerdering inzake effectieve methoden van jeugdhulp.

# Bijlage 1

## De Transitie Autoriteit Jeugd adviseert en bemiddelt

### Taak en rol van de TAJ

De TAJ is in april 2014 ingesteld door de staatssecretarissen van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Veiligheid en Justitie, en bestaat uit mevrouw drs. M. Sint (voorzitter), de heer P.L.B.A. van Geel (lid) en de heer mr. C. Çörüz (lid). De TAJ heeft tot taak ervoor te zorgen dat de continuïteit van jeugdhulp verzekerd blijft en te voorkomen dat functies die niet gemist kunnen worden verdwijnen. De TAJ voert haar taak uit vanuit een onafhankelijke positie – als neutrale partij in de driehoek van gemeenten, jeugdhulpaanbieders en de Rijksoverheid. Niet als instituut van deze partijen, maar nadrukkelijk voor deze partijen: in het belang van goede en passende hulp voor jongeren die dat nodig hebben.

Om te voorkomen dat er gedurende de transformatie essentiële functies in de jeugdhulp verdwijnen en om continuïteit van te borgen, is per 1 april 2014 de Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ) ingesteld voor de duur van drie jaar. Op 1 april 2017 zou de driejarige termijn aflopen. Omdat het transitieproces meer tijd nodig heeft, is gebruikgemaakt van de mogelijkheid die in het Instellingsbesluit Transitie Autoriteit Jeugd was voorzien om de instellingsduur met één jaar te verlengen.

### Activiteiten van de TAJ

De TAJ tracht partijen, bij voorkeur voordat er problemen ontstaan, bijeen te brengen – uiteraard met behoud van ieders eigen verantwoordelijkheid. Dit doet de TAJ door:

- het organiseren van rondetafelgesprekken met alle partijen en werkbezoeken om praktijkervaringen van gemeenten en jeugdhulpaanbieders op te halen;
- onderzoek uit te voeren om goed zicht te krijgen en te houden op de ontwikkelingen in het veld. In 2017 richten deze onderzoeken zich ook nadrukkelijk op de transformatie;
- vinger aan de pols te houden bij jeugdhulpaanbieders waarvan zij signalen krijgt of vermoedt dat de continuïteit van hulp daar in gevaar dreigt te komen.

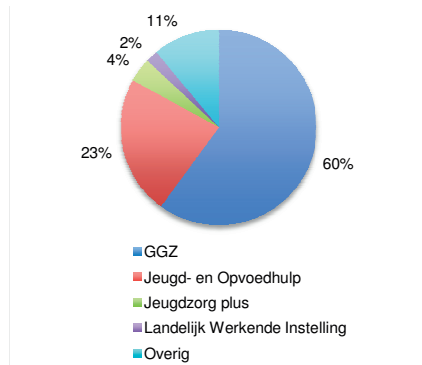
Daarnaast is de TAJ in 2016 diverse keren door het Ministerie van VWS gevraagd om onderzoek uit te voeren en te adviseren over casussen waarin de financiële situatie van jeugdhulpaanbieders mogelijk in gevaar was.

De TAJ kan op basis van het instellingsbesluit:

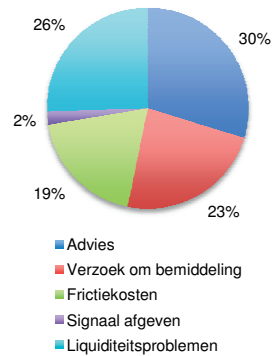
- onderzoeken of en welke nadere ondersteuning noodzakelijk is;
- bemiddelen tussen organisaties en gemeenten;
- gemeenten adviseren bij de contractering van die functies van hulp waarvan de continuïteit mogelijk onder druk komt te staan;
- organisaties adviseren bij het doorvoeren van een noodzakelijke sanering;
- de ministers en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties adviseren over het nemen van bestuurlijke maatregelen jegens gemeenten;
- de ministers adviseren over het in bijzondere gevallen bieden van ondersteuning bij frictiekosten van jeugdhulpaanbieders, en de daaraan te verbinden voorwaarden.

## Meldingen

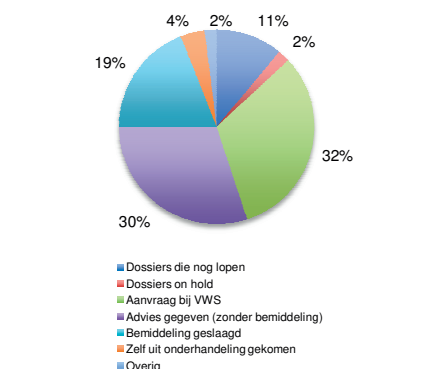
In figuur 1a tot en met 1c worden een aantal kenmerken van de meldingen tussen april 2016 en maart 2017 weergegeven, het type jeugdhulpaanbieder, de aard van de melding en de uitkomst.



Figuur 1a: Meldingen per type instelling



Figuur 1b: Meldingen per aard van de melding



Figuur 1c: Meldingen per uitkomst van de melding

In figuur 2 wordt per jeugdhulpregio weergegeven hoe vaak de regio vanaf april 2014 is vermeld als 'zorgregio' bij een melding.



Figuur 2: Aantal keer dat regio bij melding genoemd werd als zorgregio

### Verleende subsidie

Sinds de instelling van de TAJ heeft zij ruim € 73 miljoen aan subsidie toegekend op basis van artikel 2b en artikel 2c.



# Bijlage 2

## Casusbeschrijvingen/een aantal vernieuwende praktijkvoorbeelden

### ‘Betere en passende 24-uurszorg door omdenken en action learning’

**EMMELOORD, ALMERE** – Leren van casuïstiek staat centraal in het project ‘uitstroom 24-uursverblijf’. Met behulp van omdenkers en action learning reflecteren aanbieders en gemeenten in samenwerking met de hogeschool Windesheim, op casusniveau op de werkwijze rondom 24-uurszorg voor jeugd. Aan de hand van de reflecties en analyses wordt het plan van aanpak voor de jongere aangepast of zelfs geheel over een andere boeg gegooid. Doel van dit project is inzicht te krijgen in bevorderende en belemmerende factoren bij de in-, door- en uitstroom van jongeren in de 24-uurszorg en het op- en afschalen te optimaliseren. Jongeren krijgen hierdoor passende zorg op de juiste plek en het juiste moment.

#### Gezamenlijke 2-daagse als startpunt

Begin 2016 werd bij de Flevolandse gemeenten en zorgaanbieders duidelijk dat er stagnatie was in de doorstroom uit crisisopvang. Zo stagneert de in- en uitstroom van 24-uursopvang ook, vertelt Marjo Meijs, projectleider en beleidsadviseur van de gemeente Noordoostpolder. Op een gezamenlijke 2-daagse van gemeenten en aanbieders ontstond het idee om aan de hand van casuïstiekbesprekingen de door- en uitstroom te bevorderen. Doel was ook om zo bij te dragen aan een duurzaam zorglandschap waarbij gezinsgerichte en vraaggerichte zorg de belangrijkste principes zijn.

#### Action learning en omdenken

Vanaf de start van het project is samenwerking gezocht met de Hogeschool Windesheim. Zij begeleiden het *action learning proces* met de bijeenkomsten van het uitvoeringsteam en doen de analyse en rapportage van het gehele project. Action learning is een methode om

het eigen handelen kritisch te bekijken (reflectie) en voortdurend te toetsen aan bestaande (wetenschappelijke) kennis. Hilde Tempel, inhoudelijke manager bij Accare (instelling voor kinder- en jeugdpsychiatrie), is als omdenker vanaf het begin betrokken bij dit project. De omdenker is een persoon met ruime kennis van de evidenced-based practices die de rol aanneemt om geheel ‘out of the box’ te denken en het behandelteam rond een jeugdige te bevragen. Hilde geeft aan dat er steeds drie vragen centraal staan:

1. Wat is de hulpvraag?
2. Wie stelt de hulpvraag?
3. Welke samenhang is er tussen gedrag, klachten en de mogelijke verklaringen daarvan?

Op de achtergrond en als uitgangspunt voor de gesprekken speelt ook steeds de vraag welke behandeling het meest passend is bij de hulpvraag en problematiek én wat de aanpak zou zijn geweest indien er geen 24-uurszorg zou zijn.

#### Vertrouwen als basis

Het project is gestart met twee aanbieders Intermetzo en Vitree waarbij een twaalfstal casussen van jongeren in 24-uurszorg is geanalyseerd (met toestemming van de betreffende jongeren). Het team dat de casussen bespreekt, gaat een vertrouwensrelatie met elkaar aan. Dit is belangrijk omdat er gevoelige informatie over jongeren met elkaar gedeeld wordt, maar ook informatie die uiteindelijk de belangen van een organisatie raakt. Daarom is vertrouwen essentieel om open en eerlijk naar elkaar te kunnen zijn. Volgens Hilde is het ook spannend voor organisaties: “Deze aanpak kan consequenties hebben voor de langere termijn”. Hilde geeft

ook direct aan dat klinische of residentiële capaciteit altijd, hoe klein ook, beschikbaar zal moeten zijn. Wel anders dan het nu georganiseerd is, andere vormen en flexibeler inzetbaar.

Om vanuit de gemeente het vertrouwen te geven dat de aanbieders er niet alleen voor staan mocht blijken dat andere vormen van verblijf wenselijk zijn, is vooraf gepraat met de aanbieders over ondersteuning in bijvoorbeeld omscholing van personeel, bijvoorbeeld bij behoefte aan meer gespecialiseerde ambulante jeugdhulp. Er zijn geen afspraken gemaakt over financiële tegemoetkomingen bij verlies van cliënten. Wel zijn er afspraken over monitoring. De uitvoeringsteams koppelen hun uitkomsten terug naar het projectteam, dat een faciliterende en monitorende rol heeft in dit project. Dit projectteam wordt gevormd door deelnemers vanuit de gecertificeerde instelling Samen Veilig, de aanbieders Accare en 's-Heerenloo en de gemeenten Almere en Noordoostpolder. Alle gemeenten en aanbieders uit de regio Flevoland krijgen terugkoppeling van het projectteam.

### De eerste opbrengsten

De tussentijdse rapportage van Windesheim laat al een paar deelconclusies zien waarmee de gemeenten met de aanbieders aan de slag kunnen. De leeropbrengsten vertalen naar handelen van gemeenten en aanbieders, zien Hilde en Marjo als de grootste uitdaging. Een belangrijke bevinding is dat momenteel de analyse van de hulpvraag en de klachten van een jongere die in 24-uurszorg komt, niet goed wordt gemaakt. Gevolg is dat niet de meest passende hulp wordt ingezet, de hulp is bijvoorbeeld niet goed afgestemd op de situatie

waar hij of zij vandaan komt. Verder zou binnen de pleegzorg meer ondersteuning van het pleeggezin wenselijk zijn en zouden meer begeleid wonen plekken gecreëerd moeten worden. Ook kan er meer naar de ontwikkeling van deeltrajecten met ambulante en verblijfszorg worden gekeken. Met deze resultaten zullen gemeenten en aanbieders aan de slag gaan. De gemeenten kijken daarbij ook kritisch naar hun eigen aanbod. Denk daarbij aan de gewenste omslag naar meer ambulante jeugdhulptrajecten en het meer inkopen van kamertraining.

### Uitbreiding naar andere aanbieders

Inmiddels wordt met nog 3 aanbieders, Triade, 's-Heerenloo en Omega eenzelfde traject doorlopen. Hierbij wordt ook geprobeerd de jongere zelf en zijn of haar omgeving meer te betrekken en aan het woord te laten. Ook de (terug)koppeling met het wijkteam of sociale team is een punt van aandacht. Dit om de aanpassingen in aanpak van zorg eerder en breder dan alleen bij aanbieders te laten plaatsvinden. Ten slotte benadrukt Marjo dat de slaagkans van het project vergroot wordt door het brede draagvlak bij de Flevolandse gemeenten en aanbieders. Dit draagvlak wordt versterkt door de gezamenlijke constatering dat de doorstroom in het zorglandschap jeugd stagneert en door het gezamenlijk benoemen van de belemmeringen daarin. Zonder dit draagvlak was het niet van de grond gekomen. Hilde beaamt dit: "Ongelofelijk en mooi dat de gemeenten in Flevoland en de aanbieders gezamenlijk het lef hebben gehad om dit project te starten. Deze aanpak en werkwijze kan ook op andere plekken en op andere terreinen toegepast worden, bijvoorbeeld bij de toegang, of bij crisisplaatsingen".



## 'Alle uitvoering in 1 hand'

**ANNA PAULOWNA – De gemeente Hollands Kroon heeft alle taken en functies vanuit de Wmo en de jeugdwet ondergebracht bij Inluzio. Inluzio is onderdeel van een familiebedrijf en is in Hollands Kroon verantwoordelijk voor het voorliggende veld, de signalering, de uitvoering van de wijkteams, de toegang tot en de (levering van) ondersteuning en zorg aan de bijna 50.000 inwoners in de 22 kernen van de gemeente. Een vergaand model waarbij de gemeente alleen de regie en de verantwoordelijkheid behoudt, en alle uitvoering bij één marktpartij ligt.**

### De totstandkoming

De zorg en ondersteuning voor 2015 werd door de gemeente Hollands Kroon nog op een traditionele manier ingekocht. Al snel in 2015 kwam de gemeente tot de conclusie dat een andere aanpak nodig was. Anita Hinke, beleidsadviseur van de gemeente: "We wilden een partij met verstand van zaken die de zorg en ondersteuning dicht bij de inwoners en meer integraal kon uitvoeren". Wethouder Mary van Gent vult aan: "De gemeente moet doen waar zij goed in is, regie voeren. Laat de uitvoering aan een expert over". De gemeente besloot het over een geheel ander boeg te gooien en de totale budgetten voor Wmo en Jeugd als 1 geheel aan te besteden. Een aanbesteding die vanaf medio 2015 in gang werd gezet en waarop 7 partijen inschreven. Na uitvoerige gesprekken is vanaf juli 2016 Inluzio verantwoordelijk voor alle uitvoering van de Wmo en de Jeugdwet in Hollands Kroon. Vanaf de start waren er scepsis en kritische vragen. Zowel vanuit omringende gemeenten als ook vanuit de gemeenteraad. De wethouder geeft aan dat ze de afgelopen anderhalf jaar meerdere malen met de raad heeft gesproken: "Ik heb de raad echt moeten meenemen en soms moeten overtuigen". Eerst alleen met ambtelijke ondersteuning, later ook in aanwezigheid en met bijdragen van de directeur van Inluzio. Het lastige is dat niemand het ooit eerder zo heeft gedaan en we

thus niet uit eerdere ervaringen kunnen putten, aldus de wethouder.

### Het model 'Inluzio'

Inluzio heeft de verantwoordelijkheid voor het totale veld. Dat wil niet zeggen dat ze alles zelf uitvoeren. Centraal in de aanpak staan brede sociale wijkteams die werken in en met de 22 kernen waar deze gemeente uit bestaat. De medewerkers uit deze teams, hoog opgeleide generalisten, heeft Inluzio in dienst genomen. De wijkteams bieden zelf ondersteuning aan gezinnen. Soms is dat niet voldoende en is extra expertise nodig of gespecialiseerde zorg. Daarom heeft Inluzio gespecialiseerde hulpverleners en zorginstellingen ingekocht die een schil vormen om de wijkteams. Ze kopen ook het voorliggende veld in. Vrijwilligerswerk, jongerenwerk, welzijnsorganisaties, gespecialiseerde jeugdhulp, huishoudelijke ondersteuning etc etc. In totaal heeft Inluzio met ca 20 grote aanbieders contracten (contractwaarde van meer dan € 100.000,- per jaar). Verder hebben zij raamovereenkomsten gesloten met kleine zelfstandige zorgverleners. Alles valt onder de verantwoordelijkheid van Inluzio.

"Wij kunnen samenwerking en integraal werken makkelijker realiseren omdat bij ons alle budget in 1 hand zit", aldus Peter de Visser, directeur van Inluzio. Peter geeft ook aan dat ze snel kunnen schakelen. De wijkteams zijn inmiddels uitgebreid van 22 naar ca 45 medewerkers. Op basis van de eerste ervaringen is de professionaliteit verbreed en verdiept. ggz-deskundigheid en speltherapeuten zijn bijvoorbeeld toegevoegd aan de wijkteams. Dat is nodig om meer zorg en ondersteuning dichtbij en laagdrempelig te kunnen bieden. De prikkel is om zo preventief en zo snel mogelijk voor inwoners dichtbij de juiste ondersteuning beschikbaar te hebben. Volgens Peter is dat ook de enige manier om binnen de financiële kaders te blijven. Peter benadrukt dat er ook wordt doorverwezen naar gespecialiseerde hulp. Het gaat om de kwaliteit van zorg en de resultaten voor het

kind en het gezin. “Als ik dat niet voorop stel, ben ik over 3 jaar uitgespeeld. Het gaat erom dat we in de uitvoering bij mensen thuis de kanteling maken van probleem georiënteerd werken naar samen met het gezin en andere betrokkenen zoeken naar duurzame oplossingen. Tijdig inschakelen van hoogwaardige specialistische zorg hoort daar ook bij, net zo goed als normaliseren en kijken hoe met een zetje in de goede richting ook in complexe situaties een gezin bijvoorbeeld samen met betrokken familieleden, de sportvereniging en school haar eigen veerkracht kan vergroten”.

#### Eerste resultaten zijn voorzichtig positief

Incluzio is vanaf juli 2016 aan de slag. Volgens zowel de gemeente als Incluzio is het nog te vroeg om te bepalen of het echt vruchten afwerpt. Anita geeft aan dat de eerste resultaten wel positief zijn. Zowel de cliënttevredenheid als de tevredenheid bij aanbieders is hoog. Ook de signalen vanuit andere partners zijn goed. De GGD is positief en jeugdartsen zitten inmiddels voor een deel van hun tijd bij de wijkteams. Voor huisartsen werden speciale telefonische spreekuren opgezet. In het begin waren de huisartsen terughoudend. Inmiddels zijn er 2 spreekuren per week en zitten de wijkteammedewerkers bij sommige huisartsen op vaste momenten in de praktijk. Ook sportclubs hebben interesse en zoeken aansluiting bij de wijkteams.

Een belangrijke succesfactor is volgens Peter dat er wordt gewerkt vanuit vertrouwen. Professionals krijgen de ruimte om te doen wat nodig is. Ze denken niet vanuit het organisatie belang of vanuit een indicatie, maar gaan in gesprek met het gezin en bekijken het geheel. Het unieke model in

Hollands Kroon versterkt deze manier van werken.

#### Keuzevrijheid

Peter snapt dat er bij dit model kritisch gekeken kan worden naar de keuzevrijheid voor cliënten. Er is tenslotte maar 1 organisatie die alles regelt. Zowel Peter als de wethouder geven aan dat de echte keuzevrijheid ligt bij de inwoner van Hollands Kroon die kan kiezen wie bij hem of haar thuis komt. Of met die professional een klik is. En daar zijn wel verschillende mogelijkheden voor.

#### Gemeente kijkt mee

De gemeente monitort intensief de uitvoering door Incluzio. Er is 1 ambtenaar aangesteld als regievoerder die continu meekijkt als partner van Incluzio. De wethouder: “De relatie is zodanig dat als er iets is, we het samen oplossen”. Ook zijn er duidelijke indicatoren afgesproken en vastgelegd. Risico’s zien Incluzio en de gemeente op dit moment niet. Er zijn goede afspraken gemaakt dat er geen cliënten tussen wal en schip mogen komen. In het contract met Incluzio is opgenomen dat als de cliënt niet tevreden is over de zorg, de gemeente het recht heeft om de zorg alsnog zelf te regelen op kosten van Incluzio. Tot op heden is het nog niet toegepast. Ook zijn er goede afspraken over cliëntondersteuning en over een klachtenregeling.

Tenslotte geeft de wethouder aan dat in het begin de kritische vragen overheersten. Nu krijgen en ervaren gemeente en Incluzio meer waardering. Met regelmaat komen nu andere gemeenten langs om te kijken en te horen hoe Hollands Kroon het sociaal domein organiseert.

## ‘Van 7 maanden gesloten jeugdzorg naar 7 weken’

**HALSTEREN – ThuisBest, een combinatie van gesloten jeugdzorg met intensieve ambulante hulpverlening via Multi Systeem Therapie (MST). Een combinatie met als resultaat dat de gemiddelde duur van gesloten jeugdzorg kan worden terug gebracht van 6-8 maanden naar 6-8 weken. Een resultaat om trots op te zijn en waar vanaf 2012 aan is gewerkt door de zorgaanbieders Almata, de Viersprong en Prisma. Een resultaat dat ook helemaal past bij de gewenste vernieuwingen in de jeugdhulp, maar niet past in de aanbestedingshokjes van de gemeenten.**

### ThuisBest

Thuis Best combineert ambulante Multi Systeem Therapie in de thuissituatie met kortdurende gesloten jeugdzorg. Thuis Best is een gezamenlijk product van SJSJ-Almata (gesloten jeugdzorg), de Viersprong (MST) en Prisma (MST voor jongeren met een licht verstandelijke beperking).

Jan van Wirdum, directeur van SJSJ Almata, vertelt de oorsprong van Thuis Best: “Het begon toen de Justitiële Jeugdinstantie (JJI) moest worden omgevormd naar een instantie voor gesloten jeugdzorg, ook bekend als Jeugdzorg Plus (JZ+). We hebben toen van het Ministerie van VenJ de ruimte gevraagd en gekregen om te innoveren”. Vanuit de praktijk is gekeken waar behoefte aan is. Henk van den Bemd, manager leefgroepen van Almata, vult aan: “De aansluiting vanuit de JJI naar huis of naar zelfstandigheidstraining was hopeloos”. Om die aansluiting beter te maken is de koppeling met intensieve ambulante ondersteuning gemaakt. Rond 2012 is een projectgroep aan de slag gegaan die vanuit de praktijk het oorspronkelijke idee steeds verder heeft uitgewerkt. Dat was ook niet altijd makkelijk. Groepsleiders en MST-therapeuten moesten elkaars taal leren praten. Nu staat ThuisBest als een huis en de resultaten zijn erg goed en ook nog wetenschappelijk onderbouwd. Marieke Kavelaar, GZ-psycholoog en directeur jeugd van de Viersprong, benadrukt dat het

intensieve ambulante traject direct wordt ingezet: “Vanaf de eerste dag is de blik al gericht op het terug naar huis laten gaan van de kinderen. De resultaten zijn ook goed. Cijfers over 2016 laten zien dat 85% van de jongeren thuis blijft wonen en niet recidiveert.”

### Door transitie staat de financiering onder druk

Voor de transitie van 1 januari 2015 waren er verschillende financieringen. JZ+ en MST werden apart gefinancierd. Na de transitie is dit eigenlijk in stand gebleven. Marieke: “Het is helaas nog nooit gelukt om ThuisBest als één product te laten contracteren. Toch vreemd als je bedenkt dat de kosten veel lager zijn ten opzichte van de traditionele JZ+”. In 2015 is de capaciteit van JZ+ bovenregionaal gecontracteerd door alle regio in ‘landsdeel Zuid’. De MST-inzet werd apart bekostigd, tenminste als het door regio’s of gemeenten was gecontracteerd. In 2016 zijn aanpassingen doorgevoerd in de contracten. JZ+ werd toen gecontracteerd op basis van lumpsum financiering. Eventuele MST-inzet gedurende of in combinatie met JZ+, zou uit het lumpsum budget moeten worden bekostigd. “We zouden een groep JZ+ moeten sluiten om MST te kunnen financieren. Dat terwijl het beroep op JZ+ in 2016 is toegenomen. Elke plek die we vrijspelen door inzet van MST, is meteen opgevuld”, aldus Jan.

Voor 2017 hebben de aanbieders nog steeds geen contract. Jan en Marieke hebben de indruk dat deze situatie en de negatieve prikkels ontstaan door de gescheiden werelden van de verschillende inkoopteams. Lokale, regionale en bovenregionale inkoop wordt door aparte inkoopteams georganiseerd: “Wij gaan niet over bedden, of wij gaan niet over ambulante hulpverlening of wij gaan niet over jeugd-ggz, dat is wat we dan horen”, geeft Marieke aan. Jan, Marieke en Henk geven aan ook veel wantrouwen richting residentiële voorzieningen te ervaren: “Het voelt soms alsof ons wordt verweten dat we bestaan.”

### ThuisBest in de toekomst

Marieke hoopt dat ThuisBest over een aantal jaar daadwerkelijk als een product wordt gezien en ingekocht. Na 2018 zal de inkoop op het niveau van landsdeel Zuid naar verwachting vervallen. De gezamenlijke organisaties willen dan ThuisBest nadrukkelijk bij regio's

en gemeenten onder de aandacht brengen. “Het past tenslotte uitstekend in de transformatie van de Jeugdhulp en is ook nog eens duidelijk goedkoper dan reguliere JZ+ doordat de verblijfsduur binnen de JZ+ tot een minimum wordt beperkt”, aldus Marieke.

## ‘Cliëntenparticipatie in de regio Holland Rijnland’

**In de regio Holland Rijnland is cliëntenparticipatie de norm. Het betrekken van ouders en jongeren bij beleidsontwikkeling is in de afgelopen jaren verweven geraakt in het werkproces van de regio. In het begin waren er conferenties met cliënten, maar meer en meer is zichtbaar dat cliëntenparticipatie een tweede natuur is geworden voor beleidsmakers. Gerda Visser van de gemeente Leiden vertelt over haar ervaringen.**

In 2011 startte de regio Holland Rijnland met conferenties om jongeren en ouders een stem te geven. Het doel van deze conferenties was cliëntparticipatie onderdeel te maken van het nieuw te vormen jeugdbeleid. Zo zijn er conferenties georganiseerd om cliënten te informeren over de transitieplannen en om met cliënten wensen te formuleren. Hieruit is een top tien aan wensen van jongeren en ouders voortgekomen over wat het jeugdbeleid zou moeten bewerkstelligen. Deze wensen zijn het uitgangspunt gebleven voor de visie van het jeugdbeleid.

Bij deze conferenties is het niet gebleven. Het was de opmaat naar het verweven van cliëntenparticipatie in het werkproces van de regio. In de daarop volgende jaren zijn verscheidene activiteiten ondernomen om cliëntenparticipatie te verbeteren. Zo zijn er meerdere panelgesprekken georganiseerd en is in kaart gebracht bij welke bestaande cliëntenraden kon worden aangesloten. De regio Holland Rijnland heeft geïnvesteerd in een goede samenwerking met deze raden en organisaties. Hierdoor weten zij elkaar goed te vinden.

### Werkgroep Cliënt en kwaliteit

Vanuit deze activiteiten is in de gemeente Leiden de werkgroep ‘Cliënt en kwaliteit’ opgezet met als doel de cliëntenparticipatie te verdiepen en te bestendigen. Cliëntenparticipatie is in een vroeg stadium onderdeel geworden van de beleidsontwikkeling. Het ontstaan van de werkgroep was een logisch gevolg van eerder gemaakte keuzes.

Het werd hiermee steeds vanzelfsprekender cliënten en hun ervaringen te gebruiken als input voor beleidsontwikkeling. De activiteiten van de werkgroep werkten uit als een olievlek binnen de gemeentelijke organisaties. “Steeds vaker werd er gedacht: hebben we het de mensen zelf al gevraagd?”

Het verhaal van cliënten staat dus centraal. “Drie verhalen zeggen vaak meer dan 100 keer een rapportcijfer.” Soms is het ook lastig cliëntenparticipatie op een goede en effectieve manier toe te passen. Het vergt extra tijd, maar het is volgens Gerda Visser een misvatting dat deze tijdsinvestering overbodig is. Op deze manier verkrijgen beleidsmakers ervaringen uit eerste hand en wordt eveneens vroegtijdig draagvlak gecreëerd. Daarnaast geeft zij aan dat de verhalen enorm inspireren en motiveren.

### Do’s and don’ts

Het is lastig om de persoonlijke verhalen te vertalen naar beleidsregels. Zodoende heeft de werkgroep een aantal *do’s and don’ts* opgesteld die belangrijk zijn voor optimale cliëntenparticipatie.

Zo is het belangrijk tijd te investeren in het leggen van contacten en aan te sluiten bij bestaande raden en initiatieven. Hierbij is het eveneens zinvol om ‘domein overstijgend’ te denken: gezamenlijke discussies met verschillende doelgroepen en belangenorganisaties kunnen zeer waardevol zijn. Ook is het belangrijk helder te krijgen welke informatie je nodig hebt en dit gedurende het proces centraal te stellen. Voor cliënten is het belangrijk vanaf het begin betrokken te zijn en om teruggekoppeld te krijgen wat er is gebeurd met hun ideeën. De werkgroep beveelt aan vooral uit te proberen en te doen. Het is niet erg om jezelf kwetsbaar op te stellen en te luisteren.

### Betekenis van cliëntenparticipatie

“Door de verhalen die we horen komen we

keer op keer tot het besef dat onze focus veel meer moet liggen op het totaal plaatje. Dus ook: onderwijs, zorg, een dak boven je hoofd, et cetera.”

Cliëntenparticipatie heeft vanaf het begin onderdeel uitgemaakt van de beleidsontwikkeling. Hiermee is deze werkwijze verweven geraakt in de beleidscyclus en wordt het ook op andere terreinen steeds vaker toegepast. “Het motto is dat we niet praten over, maar

praten met de mensen waar het beleid op van toepassing is. Soms kan het niet, maar dat is dan de uitzondering.” Ook aan de kant van de cliënten wordt opgemerkt dat er sprake is van een open houding bij de gemeente.

Volgens Gerda Visser is cliëntenparticipatie hiermee niet een module die je erbij neemt. Het maakt onderdeel uit van het denken, het werkproces en de organisatie. “Participatie zit overal in!”

## ‘Elkaar kennen, daar begint het mee’

**ZALTBOMMEL - De gemeente Zaltbommel vaart haar eigen koers wat betreft de organisatie van jeugdhulp. Sinds de transitie in 2015 transformeren zij op eigen wijze met een sterk lokale inrichting en samenwerking, vijfjarige contracten met jeugdhulp-aanbieders, buurtteams die bestaan uit hooggekwalificeerd personeel, geen budgetplafonds en geen overschrijding van de begroting. Op regionaal niveau wordt alleen de residentiële zorg ingekocht. Voor deze specialistische zorg bekijkt de gemeente of hiervoor ook mogelijkheden bestaan deze zorg (deels) lokaal te organiseren. Crisis opvang en kamertraining zijn hiervan al concrete voorbeelden.**

‘Elkaar kennen en begrip, daar begint het mee. En waardering,’ dat zegt Johan Rijcken, beleidsadviseur Jeugd van de gemeente Zaltbommel over de samenwerking met partners in jeugdhulp. Ze zijn vijfjarige contracten aangegaan met de jeugdhulpaanbieders op basis van groot wederzijds vertrouwen. Deze goede relatie is opgebouwd door met elkaar in gesprek te gaan over wat goede zorg is en wat nodig is om goede zorg te leveren. Daar blijft het niet bij, deze relatie vraagt continu onderhoud door in gesprek met elkaar te blijven: Johan zoekt de aanbieders met regelmaat op, maar ook andersom weten de aanbieders de gemeente te vinden. Doordat hij in de zorg heeft gewerkt, weet hij waar het om draait in de hulpverlening. ‘Het gaat over Piet, Klaas, of hun burens, niet over cijfers’. Deze bewuste houding doet veel goed in de relatie met aanbieders. De gemeente snapt waar het over gaat en kan daarom goed het gesprek voeren met de aanbieders. Meta van der Meijden van BNT consult, een psychologenpraktijk voor kinderen en jongeren, beaamt deze open houding van de gemeente: “Er is echt geïnvesteerd in de relatie met de aanbieders. De gemeente heeft de visie om vanuit de inhoud te redeneren.” Johan brengt zijn kennis ook over op zijn collega’s bij de gemeente op de afdeling inkoop en de

wethouder. Dit zorgt ervoor dat ook bij de inkoop de inhoud van hulp centraal staat. Met aanbieders staat hierdoor kwaliteit voorop in de onderhandelingen: wordt er aan de expertise van een organisatie getwijfeld, dan wordt er geen contract afgesloten. Ook vanuit het oogpunt van efficiëntie wordt dit soms besloten: hulpverleners die van ver moeten komen, brengen reiskosten met zich mee. Dit geldt steken ze liever in de directe hulp aan kinderen.

### Vertrouwen als uitgangspunt

De gemeente laat de uitvoering bij de professionals, in groot vertrouwen dat die het beste weten wat goed is voor de cliënt. Er is ruimte voor de professionaliteit van de hulpverleners, juist ook om verder te kijken dan afgebakende taken en eens bij de burens aan te bellen als daar de gordijnen elke dag dicht blijven, gewoon om eens te vragen hoe het daar gaat. Zij hebben het mandaat en het vertrouwen van de gemeente om te doen wat nodig is en werken met de doelgroep waarvoor ze zijn opgeleid. Geen inzet op generalisten dus in Zaltbommel.

Er is een apart buurtteam gericht op jeugd. In die teams, van rond de 8 personen, zitten mensen met een hoog opleidings- en kennisniveau (hbo/WO). Door de keuze voor goed gekwalificeerd personeel worden aan de voorkant al goede inschattingen gemaakt over een juiste plek en/of eventuele behandeling voor het kind. Collegiale consultatie is niet contractueel geregeld, het wordt ‘gewoon gedaan’ vanuit de professionaliteit van mensen om de jeugdige op de juiste plek te krijgen. Dit vertrouwen beamen eigenaren Derk en Monique Nijkamp van gezinshuis QuoVadis in de omgeving Zaltbommel. Derk en Monique hebben jarenlange ervaring in de hulpverlening en zijn 10 jaar geleden gestart met het gezinshuis waar ze jongeren vanaf 14 jaar met bijvoorbeeld autisme of een licht verstandelijke beperking opvangen in een kleinschalige huiselijke setting.

QuoVadis is erg te spreken over de korte lijntjes die er zijn met de gemeente Zaltbommel: “Zaltbommel is uitnodigend: je wordt direct gehoord en geholpen en naar oplossingen gezocht. De gemeente begrijpt waar het om draait in de zorg. Dit is bij andere gemeenten anders, daar duurt het soms lang voordat je de juiste persoon binnen de gemeente te pakken hebt”. Ook noemen ze dat soms de verkeerde personen, juristen bijvoorbeeld, beoordelen of wel de juiste zorg is ingezet door een hulpverlener.

#### **‘Ontmoeting’ tussen aanbieders wordt gestimuleerd en gefaciliteerd**

Naast de goede samenwerking met de gemeente is die met andere aanbieders in Zaltbommel ook goed. Bij gezamenlijke lunches, terugkoppelingen van onderzoeks-resultaten, opleidingsdagen, trainingsdagen en overige gezamenlijke momenten zijn ze zo veel als mogelijk aanwezig, omdat het elkaar kennen belangrijk is bij de goede zorg aan de jongeren. Meta onderstreept dat zowel de formele als informele uitwisseling essentieel is voor optimale samenwerking en hulpverlening en dat de gemeente daarin goed faciliteert en er daadwerkelijk iets mee doet: “Bij iedere gemeente denk je mee. In Zaltbommel zie je sneller resultaat.”

#### **Ontwikkeling vanuit de behoefte**

De uitnodigende houding van Zaltbommel

levert hen ook snel inzicht op welk zorgaanbod ontbreekt. Zo heeft QuoVadis kamertraining gerealiseerd omdat dit in de omgeving nog ontbrak. Ook zijn ze momenteel met Buurtzorg Jong en de woningbouwvereniging een huis aan het opzetten waar jongeren zelfstandig kunnen wonen en net iets meer ambulante begeleiding ontvangen. Opvallend is dat Zaltbommel lokaal haar crisisbedden heeft ingekocht bij onder andere QuoVadis. Door deze lokale bedden kan een jongere in crisissituatie zoveel als mogelijk in de eigen omgeving blijven waardoor continuïteit in onderwijs en netwerk geborgd blijft voor de jeugdige. Er is duidelijk bepaald en beschreven wanneer ze een jeugdige niet opvangen, waardoor achtervang op regionaal niveau nodig blijft.

#### **Bovenregionale zorg blijft nodig**

Derk en Monique geven aan dat je de (boven) regionale specialistische aanbieders nodig zult blijven hebben en niet alles lokaal kunt organiseren. Dit is voor de gemeente Zaltbommel een thema waarin ze werkende weg ervaren waar de grens ligt tussen lokaal georganiseerde zorg en wanneer op (boven) regionale samenwerking moet worden overgeschakeld. De grenzen hiertussen zijn niet altijd eenduidig te formuleren en dat blijft een zoektocht de komende jaren waar aanbieders en gemeenten in de regio ook last van hebben.



# Bijlage 3

## Deelnemers rondetafelgesprekken TAJ januari tot en met maart 2017

### Jeugdhulpaanbieders – bestuurders/directeuren

- De heer M. Bosman	Dr. Bosman
- Mevrouw A. van Dijke	Fier Fryslân
- De heer P. Dijkshoorn	Accare
- De heer A. van Esterik	GGZ Centraal
- De heer W. Franken	De Viersprong
- De heer W. Groot	Juzt
- De heer J. van Hoek	Ipse de Bruggen
- De heer R. de Jong	Plurn
- Mevrouw A. Kruithof	Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond
- Mevrouw A. van de Maat	Intermetzo
- Mevrouw Y. Meijer	Leger des heils
- De heer J. van Oijen	Jeugdhulp Friesland
- De heer H. du Prie	Horizon
- Mevrouw J. Schilderink	Ambiq
- Mevrouw M. Vos-Lambooy	Parlan
- De heer P. Yntema	Groot Emaus
- De heer R. Zoutendijk	Siriz

### Gemeenten – wethouders

- Mevrouw A. Baerveldt	gemeente Velsen
- Mevrouw A. Brommersma	gemeente De Bilt
- De heer E. Eerenberg	gemeente Enschede
- De heer V. Everhardt	gemeente Utrecht
- Mevrouw M. van Gent	gemeente Hollands Kroon
- De heer R. Grondel	gemeente Diemen
- De heer G. Harmsen	gemeente Tholen
- Mevrouw F. Imming	gemeente Amersfoort
- Mevrouw S. Kuiper	gemeente Rotterdam
- De heer L. Meijer	gemeente Ede
- De heer L. Peeters	gemeente Venray
- Mevrouw Ch. Pollmann	gemeente Amsterdam
- Mevrouw J. Smink	gemeente Amersfoort
- Mevrouw J. de Witte	gemeente Zwijndrecht

### Gemeenten – directeuren Sociaal Domein

- Mevrouw N. Hagedoorn	gemeente Haarlem
- Mevrouw E. Krabbenborg	gemeente Arnhem
- De heer R. Kramer	gemeente Maastricht
- De heer H. Procé	gemeente Zwolle
- De heer m. Rengelink	gemeente Almere

- De heer D. Stuurman
- De heer P. de Visser
- De heer K. van der Wal

gemeente Amsterdam  
 Includio, gemeente Hollands Kroon  
 gemeente Groningen

#### Clïentvertegenwoordigers

- Mevrouw P. van Buren
- Mevrouw I. Soffer

Landelijk Platform GGZ  
 Ieder(in)

#### Rijk en VNG

- De heer V. Batelaan
- De heer G. Korthouwer
- Mevrouw A. Jansen
- De heer R. ter Kuile
- De heer P. Levenkamp
- Mevrouw J. Manshanden
- De heer A. Pont
- Mevrouw M. Smit
- De heer J.D. Sprokkereef
- Mevrouw A.M. Willemsen
- Mevrouw I. Visscher

I-Sociaal Domein  
 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport  
 Vereniging Nederlandse Gemeenten  
 I-Sociaal Domein  
 Ministerie van Veiligheid en Justitie  
 Vereniging Nederlandse Gemeenten  
 Ministerie van Veiligheid en Justitie  
 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport  
 Vereniging Nederlandse Gemeenten  
 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport  
 Vereniging Nederlandse Gemeenten

#### Deskundigen/adviseurs

- De heer G. Cazemier
- De heer A. van Montfoort
- De heer P. Tazelaar

BMC Advies  
 Adviesbureau Van Montfoort  
 Significant





*De Transitie Autoriteit Jeugd en medewerkers van het Bureau Transitie Autoriteit Jeugd*